

## КОМЕНТАРИ

Ирена Георгиева\*

### ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ – СТРАТЕГИЧЕСКО СРЕДСТВО ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА НАУЧНОИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА И РАЗВОЙНА ДЕЙНОСТ И ИНОВАЦИИ

Разгледан е въпросът как се разходват публичните средства при възлагането на обществените поръчки в България през последните години. С приемането на изцяло нов Закон за обществените поръчки в сила от 15.04.2016 г. българският законодател въвежда и в националното законодателство добре познатата в други държави-членки на ЕС процедура – „партньорство за иновации“. Изяснена е основната функция на тази процедура – да създаде реални предпоставки за изграждане на дългосрочно партньорство между бюджетните учреждения и частния бизнес, като в основата на това партньорство да е разработването и закупуването на изцяло новаторски продукт, а финансирането да става изцяло с публични средства. По този начин държавата се превръща в инвеститор на научни изследвания и иновации, които след това да послужат, от една страна, за задоволяване на потребностите на конкретния възложител, а от друга – за подобряване на живота на обществото. Във връзка с това са очертани стъпките за провеждане на процедурата „партньорство за иновации“, нейните характеристики и приложение на практика.<sup>1</sup>

JEL: K000; K200

*Ключови думи: обществени поръчки; научни изследвания; иновации; национален бюджет; европейски фондове.*

Широко разпространени технологии като интернет, гласово разпознаване, сензорни екрани, GPS и др. са разработени в резултат от правителствено финансирани проекти. В стратегия „Европа 2020“ именно научните изследвания и иновациите – не само от технологично, но и от социално естество, се разглеждат като един от основните двигатели на бъдещия интелигентен, устойчив и приобщаващ

---

\* Докторант в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, irena.georgieva88@gmail.com

<sup>1</sup> Irena Georgieva. PUBLIC PROCUREMENT – STRATEGIC MEANS FOR ENCOURAGING SCIENTIFIC RESEARCH, DEVELOPMENT AND INNOVATION. *Summary:* The issue of how public funds are being spent on public procurement in Bulgaria in recent years is considered. With the adoption of an entirely new Public Procurement Act, enforced on 15 April 2016, the Bulgarian legislature also introduced the so-called 'Innovation Partnership' procedure, which is well-established in other EU Member States. The main function of this procedure is clarified – to create real preconditions for building a long-term partnership between budgetary institutions and private business, based on the development and purchase of completely innovative products where the financing should be done entirely through public funds. In this way, the state becomes an investor in research and innovation, which can then serve, on the one hand, to meet the needs of the particular contracting authority, and, on the other hand, to improve people's lives. In this context, the steps for the implementation of the 'Innovation Partnership' procedure, its characteristics and its practical application are outlined. *Keywords:* public procurement; scientific research; innovations; national budget; EU funds.

растеж. Ето защо публичните органи трябва да използват обществените поръчки по най-добрия стратегически начин, за да насърчат иновациите. Закупуването на новаторски продукти, строителство и услуги играе ключова роля за повишаване на ефективността и качеството на обществените услуги, като същевременно спомага за справянето със сериозни обществени предизвикателства. То допринася за постигането на доброто съотношение между полученото качество и вложените публични средства, както и на по-широки икономически, екологични и обществени ползи, свързани с появата на нови идеи, тяхното превръщане в новаторски продукти и услуги и оттам — насърчаването на устойчив икономически растеж. Новият законодателен пакет в областта на обществените поръчки цели да насърчи закупуването на новаторски продукти, строителство и услуги от публичните органи, като наред с по-широките икономически, екологични и обществени ползи допринесе за по-доброто съотношение между полученото качество и вложените публични средства.<sup>2</sup>

Една от основните цели на действащите европейски директиви в областта на обществените поръчки е да се създаде работещ нормативен инструментариум, който да бъде в помощ на възложителите, чиято нужда от нов продукт, услуга или строителство не може да бъде задоволена от наличните на пазара решения, нито от последващо закупуване на резултата от разработени нови продукти, услуги или строителство. В такава ситуация най-често изпадат бюджетни организации, чиято основна дейност са науката и образованието, тъй като тяхната работа е свързана именно със създаването на нововъведения, приложими във всички сфери на обществения живот. Идеята на вече нормативно установената процедура „партньорство за иновации“ е да създаде реални предпоставки за възложителите и икономическите оператори да установят дългосрочно партньорство, като съчетава в рамките на една и съща законова процедура, от една страна, разработването на новаторски продукт, услуга или строителство а от друга – неговото последващо закупуване.

За първи път българското законодателство въвежда процедурата по партньорство за иновации със сега действащия Закон за обществените поръчки – ЗОП (Обн. ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.). Целта е да се обезпечат по адекватен начин нуждите на възложителите в области, в които се налага например използването на новаторски подходи или на нетрадиционни и недостъпни технологии. Тази процедура е предназначена да позволи на възложителите да установят *дългосрочно* партньорство за разработване и последващо закупуване на нов, новаторски продукт, услуга или строителство.

### **Обща характеристика на процедурата „партньорство за иновации“**

Спрямо начина си на уреждане „партньорство за иновации“ е „европейска“<sup>3</sup> процедура, т.е. уредена е в директива. Тя се прилага както от публичните (чл. 5,

<sup>2</sup> Вж. Съображение (47) от Директива 2014/24/ЕС.

<sup>3</sup> Спрямо начина им на уреждане процедурите за възлагане на обществените поръчки условно се делят на „национални“ и „европейски“. Национални са две процедури – публично състезание и пряко

ал. 2 ЗОП), така и от секторните (чл. 5, ал. 3 ЗОП) възложители. Може да се приеме, че това е двуетапна процедура, тъй като при нея възложителят провежда преговори с допуснатите кандидати след предварителен подбор с цел да установи партньорство с един или повече партньори, които да извършват определена научноизследователска и развойна дейност – НИРД (чл. 18, ал. 6 ЗОП)<sup>4</sup>.

Легалното определение в §2, т. 18 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗОП определя за иновация прилагането на нов или значително подобрен продукт, услуга или процес, включително, но не само, производствени или строителни процеси, на нов маркетингов подход или на нов метод на организация на стопанските дейности, работното място или външните отношения.

Законодателят е предприел интересен подход да насърчава научноизследователска и развойна дейност. ЗОП не се прилага по отношение на услуги за НИРД, когато ползите не възникват изцяло за възложителя за извършване на неговата дейност, както и когато представената услуга не се заплаща изцяло от него. Какво на практика означава това? Законодателното решение действително насърчава НИРД, но до производството на прототипи или ограничен обем от първоначална продукция. Именно с цел обединение на етапите на НИРД и търговската реализация на резултатите от нея са разписани правилата на новата процедура „партньорство за иновации“.

Задължително условие в този процес е новаторските продукти, услуги или строителство да бъдат доставени при договорените нива на изпълнение и разходи, без да се налага провеждането на отделна процедура за възлагане на поръчка за закупуването им. Партньорството за иновации се основава на процедурните правила, приложими за процедурите на договаряне, като най-подходящият критерий за сравняване на оферти за новаторски решения е най-доброто (оптималното) съотношение качество/цена. Независимо от мащабите на проекта партньорството за иновации би трябвало да се структурира по начин, който да насърчи разработването на новаторско решение, без да се ограничава пазарът. Ето защо на възложителите се забранява да пристъпват към партньорствата за иновации с намерение да препятстват, ограничават или нарушават конкуренцията. В определени случаи подобен резултат би могъл да бъде избегнат чрез създаването на партньорства за иновации с няколко партньори.

### **Условия за избор на процедурата. Кой може да участва**

Процедурата е уредена с чл. 78 ЗОП. С решение по чл. 22, ал. 1, т. 1 ЗОП се одобрява обявлението за оповестяване на откриването на процедурата и документацията за участие. В документацията за обществената поръчка възложителят

---

договаряне. Процедурите, които произтичат от директивите, са въведени в Закона със съответстващите им наименования, независимо че по същество става въпрос за едни и същи процедури.

<sup>4</sup> Научноизследователска и развойна дейност са всички дейности, които обхващат фундаментални научни изследвания, приложни научни изследвания и експериментална развойна дейност, като последната може да включва създаване на прототипи, например устройства за демонстриране на постиженията на нова концепция или нова технология в съответна или представителна среда (§ 2, т. 24 от ДР на ЗОП).

е длъжен да мотивира необходимостта от получаване на новаторска стока, услуга или строителство, както и невъзможността тя да бъде удовлетворена чрез наличните на пазара предложения. Възложителят описва и своите потребности, като посочва кои елементи от описанието са минимални изисквания, на които трябва да отговарят всички оферти. От изключително значение е и нормативно установеното задължение на възложителя предоставената информация да бъде достатъчно ясна, за да могат заинтересуваните лица да определят характера и обхвата на търсеното решение и да преценят дали да участват в процедурата. Още в документацията за участие възложителят определя и правилата, приложими към правата върху интелектуалната собственост.

Прогнозната стойност на обществената поръчка се определя, като се взема предвид максималната прогнозна стойност без ДДС на научноизследователските и развойните дейности, които ще се извършват на всички етапи от предвиденото партньорство, както и на доставките, услугите или строителството, които ще се разработват и доставят в края на предвиденото партньорство (чл. 21, ал. 13 ЗОП). Очакваната стойност на придобиваните доставки, услуги или строителство трябва да е съразмерна на инвестицията, необходима за тяхното разработване.

Всяко лице<sup>5</sup> по смисъла на чл. 10, ал. 1 ЗОП може да подаде заявление за участие в партньорство за иновации, в което трябва да представи исканата от възложителя информация относно липсата на основания за отстраняване и съответствието му с критериите за подбор. За възложителите е налице императивна забрана да изискват обединенията да имат определена правна форма, за да участват при възлагането на поръчка, но могат да поставят условие за създаване на юридическо лице, когато участникът, определен за изпълнител, е обединение на физически и/или юридически лица, ако това е нужно за изпълнение на поръчката. Необходимостта от създаване на юридическо лице се обосновава изрично в решението за откриване на процедурата. Все пак за възложителя е предвидена възможност да поставя условия, които се отнасят до обединения и се различават от условията за индивидуалните участници или кандидати само когато са обективно обосновани.

Новият ЗОП въвежда легална дефиниция за „стопански субект“ в §2, т. 50 от ДР. Стопанските субекти, които участват в процеса на възлагане и/или изпълнение на договори за обществени поръчки, са кандидатите (§2, т. 19 от ДР), участниците (§2, т. 59 от ДР) и изпълнителите.

### Минимални срокове

Минималният срок за получаване на заявление за участие в процедурата „партньорство за иновации“ е 30 дни от датата на изпращане на обявлението за обществената поръчка за публикуване. ЗОП предвижда възможност (чл. 137, ал. 4) при възникване на обстоятелства, които изискват спешно възлагане на поръчка, поради което е невъзможно спазването на срока, секторните възложители да опре-

<sup>5</sup> Вж. чл. 10, ал. 1 ЗОП: Всяко българско или чуждестранно физическо или юридическо лице или техни обединения, както и всяко друго образувание, което има право да изпълнява строителство, доставки или услуги съгласно законодателството на държавата, в която то е установено.

делят срок за получаване на заявления за участие, който не може да бъде по-кратък от 15 дни.

### **Специфики при преценяване на техническите и професионални способности на кандидатите**

Процедурата партньорство за иновации може да протече на няколко етапа.

При предварителния подбор съгласно чл. 78, ал. 5 ЗОП възложителят преценява техническите и професионалните способности на кандидатите в областта на НИРД и разработването и внедряването на новаторски решения. Следователно още при откриването на обществената поръчка трябва да бъдат ясни изискванията по отношение на критериите за подбор и те трябва да бъдат свързани с изследователския капацитет на кандидатите. Това изискване се регламентира предвид установяването на дългосрочно партньорство и необходимостта от траен ангажимент на участващия/щите партньор/и, който/които трябва да има/т готовност за предложение за новаторски продукт, за разработване на неговия прототип в рамките на процедурата и в случай на одобрение от възложителя – за реализиране на пилотни серии и закупуване на новаторския продукт от възложителя.

Не са предвидени специални правила за работа на Комисията по проверка на съответствието на кандидатите с критериите за подбор и изискванията за личното им състояние, поради което са приложими общите правила, предвидени в чл. 53-54 ППЗОП, засягащи работата ѝ.

Този етап от процедурата приключва с влязло в сила решение, с което възложителят обявява кандидатите, които ще бъдат поканени да участват в преговорите. С това решение се посочват и отстранените кандидати, като с него се одобрява и поканата за представяне на оферти. Последната трябва да бъде изпратена на посочените в решението кандидати в срок от 3 дни съгласно чл. 55, ал. 2 ППЗОП.

### **Възможност за поетапно провеждане на преговори и намаляване на броя на офертите**

С диспозитивната разпоредба на чл. 78, ал. 7 ЗОП за възложителя е въведена възможност да предвиди поетапно провеждане на преговорите, за да намали броя на офертите, като приложи критерия за възлагане и показателите за оценка, посочени в обявлението. Тази възможност обаче е твърде неясно разписана и при нейното приложение както възложителите, така и потенциалните кандидати или участници ще се сблъскат със сериозни затруднения. Все пак законодателят е предвидил няколко ограничения при прилагането на разпоредбата. На първо място, ако възложителят възнамерява да използва тази възможност, то той е длъжен да посочи това още в обявлението на обществената поръчка. Идеята на законодателя е, че всяко заинтересувано лице трябва да е наясно към кой момент и на какво основание може да бъде отстранено от участие в процедурата. На следващо място с разпоредбата на чл. 105, ал. 3 ЗОП е регламентиран минимален брой кандидати, които възложителите могат да поканят да представят оферти – трима. При секторните възложители няма ограничение за броя на кандидатите, поканени да представят

оферти, след като възложителят е приложил обективни и недискриминационни правила и критерии за тяхното намаляване (.вж. чл. 144, ал. 5 ЗОП). Съществува обаче изискването броят им да е достатъчен, за да се гарантира реална конкуренция. Не е нормативно регламентирано какво разбира законодателят под „достатъчен“, но би трябвало да бъдат поканени поне двама кандидати.

### **Критерий за оценка**

След влизането в сила на решението, с което се обявяват одобрените кандидати, се преминава към следващ етап от процедурата – преговорите. Преговорите засягат както първоначалните, така и последващите оферти. Няма нормативно установено ограничение относно това колко броя последващи оферти могат да представят участниците.

Особеност на тази процедура е, че на последващия етап от провеждането ѝ възложителят може да внася промени в техническите спецификации или в друг документ от документацията за обществена поръчка, различен от този, в който се определят минималните изисквания, т.е. налице е императивна забрана на такъв етап от процедурата да бъдат променяни минималните изисквания. След внасянето на промените възложителят информира писмено всички участници, чиито оферти не са отстранени, и им предоставя достатъчно време, за да променят и да представят отново изменените оферти.

Важно е да се има предвид, че описаните правила важат по отношение както на първоначалните, така и на последващите оферти, но не са приложими към окончателните оферти, които трябва да се представят на възложителя. В чл. 78, ал. 8 ЗОП е предвидено изрично, че по отношение на окончателните оферти не се провеждат преговори за подобряване на тяхното съдържание.

При възлагане на обществена поръчка чрез партньорство за иновации възложителят оценява офертите само по критерия „оптимално съотношение качество/цена“. Минималните изисквания и показателите за оценка не подлежат на преговори и не могат да се променят. Прави впечатление, че тук законодателят е изключил възможността да се прилага изключително спорният в практиката критерий „най-ниска цена“.

При провеждането на преговорите възложителят е длъжен да гарантира равнопоставеност на участниците, като не предоставя информация по начин, който може да даде предимство на някои участници за сметка на други (чл. 78, ал. 11 ЗОП). Той няма право да предоставя предложенията или друга конфиденциална информация, получена от участник в преговорите, на другите участници без изрично негово съгласие за всеки конкретен случай.

След приключване на работата на Комисията по оценяване на офертите тя изготвя доклад по реда на чл. 60 ППЗОП, а приемането на работата ѝ и приключването на процедурата става по общия ред, регламентиран с чл. 106 и 108-110 ЗОП.

### **Договор за партньорство**

В чл. 69 ППЗОП е регламентирано задължителното минимално съдържание на договора за обществена поръчка. Необходимо е да се отбележи, че извън посочената в цитираната разпоредба информация, като част от задължителното

съдържание на договора следва да се разглежда и информацията, която трябва да е включена в него въз основа на други норми от ЗОП и ППЗОП. По отношение на съдържанието на договора за партньорство за иновации са предвидени някои специфични правила. Както е посочено в чл. 78 ЗОП, този договор цели разработване на новаторски продукт, услуга или строителство и последващото придобиване на получените в резултат от това доставки, услуги или строителство, при условие че те съответстват на нивата на изпълнение и на максималните разходи, договорени между възложителя и участника/участниците. Във връзка с това в договора за партньорство трябва да се уреди изпълнението на поръчката на последователни етапи съобразно стъпките в процеса на научни изследвания и иновации, които могат да включват производството на продуктите, предоставянето на услугите или извършването на строителството. Възложителят трябва да гарантира, че различните етапи на партньорството отразяват степента на новаторство на предложеното решение и последователността на научноизследователските и иновационните дейности, необходими за разработването на новаторското решение.

В договора за партньорство се определят и междинните цели, които трябва да се постигнат, както и вноските за заплащане на съответно възнаграждение. Освен това, ако възложителят реши да използва възможността да приключи партньорството за иновации след всеки етап, а при партньорство за иновации с няколко партньори – да намали техния брой, чрез прекратяване на отделните договори, условията, при които това ще бъде осъществено, също би трябвало да са уредени в документацията за обществената поръчка, както и в съответните договори. Възложителят няма право да разкрива на другите партньори предложените решения или друга конфиденциална информация, предоставена от даден партньор в рамките на партньорството, без изрично негово съгласие за всеки конкретен случай.

По отношение на договора за партньорство важат общите правила, регламентиращи срока на действие на договорите за възлагане на обществените поръчки. В ЗОП е предвидена изрична забрана за сключване на безсрочни договори за обществени поръчки или на такива, чийто срок автоматично се продължава (чл. 113, ал. 4, изр. второ от Закона). Това е обосновано с оглед спецификата на обществените поръчки и с цел предотвратяване на възможността за заобикаляне на конкурентното начало и създаване на условия за неравнопоставеност. Наред с това с чл. 113, ал. 1 ЗОП е въведена забрана срокът на договорите за обществени поръчки с периодично или продължително изпълнение да надвишава пет години. Подобно ограничение би създавало сериозни затруднения по отношение на постигане на целите на договора за партньорство, поради което е предвидено, че по изключение може да бъде сключен договор за по-дълъг срок, ако това се налага поради естеството на предмета на поръчката, необходимостта от възвръщаемост на инвестицията или поради техническа причина. В този случай възложителят мотивира необходимостта от по-дълъг срок на договора в решението за откриване на процедурата за възлагане на обществената поръчка (ал. 2 на същия член). Изключително опасно би било възложителят да пропусне да мотивира с решението необходимостта от по-дълъг срок, тъй като договор, сключен за по-дълъг срок в нарушение на посочените изисквания, се смята за сключен за една година (чл. 113, ал. 4, изр. второ ЗОП).

Стратегическата рамка на държавната политика в областта на обществените поръчки за период от шест години е очертана в приетата през 2014 г. Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. Документът е разработен в отговор на препоръките на Европейския съвет и на Европейската комисия, свързани с Националната програма за реформи за 2013 г., както и на Мониторинговия доклад за напредъка по Механизма за сътрудничество и проверка. Същевременно той е насочен и към реализиране на националните цели, определени в съответствие със Стратегията „Европа 2020“ за интелигентен и устойчив икономически растеж.

Въпреки предприетите мерки за съжаление досега в България все още няма проведена процедура „партньорство за иновации“. Този факт не е никак изненадващ. В доклад на Европейската комисия за иновационния напредък на държавите-членки за 2017 г. България е на последните места в класацията Innovation Union Scoreboard 2017<sup>6</sup>. Този документ категоризира страните според обективни критерии, характеризирайки ни като „плахи иноватори“ – най-ниското ниво в класацията. На първо място са Швейцария, Швеция, Дания и Финландия – държави с развити икономики, световни лидери в нововъведенията и технологиите.

Би могло да се заключи, че възложителите в България все още са твърде плахи по отношение на провеждането на нововъведените процедури, въпреки че сред голяма част от тях се среща схващането и усещането за неудовлетвореност на интересите им при спазването на общоприложимите правила за възлагане на обществените поръчки. Този проблем е изключително осезаем в научните среди, където парите за наука са недостатъчни. Трябва да се има предвид, че в основата на реализирането на договор за партньорство стоят взаимовръзката между отделните участници, знанието и опитът, с които разполага всеки от тях, за да се постигне успешен резултат посредством алтернативен метод, който да послужи като „ноухау“ за широк кръг от заинтересувани страни. Поради това сътрудничеството е основна предпоставка за постигането на производителност и устойчивост, на „повече с по-малко“ – възможност, която не бива да бъде пропилявана поради липсата на опит в тази насока.

30.01.2020 г.

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\\_bg](http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_bg)