



**АСОЦИАЦИЯ НА ИНДУСТРИАЛНИЯ
КАПИТАЛ В БЪЛГАРИЯ**

Отговорният бизнес – за бизнес по правилата.

Изх. № 180/09.05.2025 г.

**ДО
Г-Н РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ,
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Г-Н ВАЛЕНТИН МУНДРОВ,
МИНИСТЪР НА ЕЛЕКТРОННОТО
УПРАВЛЕНИЕ**

**Г-Н ЛЕВЕНТ МЕМИШ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯ ПО
ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ И
ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ
ПРИ 51-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Относно: Проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Централен орган за покупки в сектор „Информационни и комуникационни технологии“ за нуждите на органи на изпълнителната власт

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КЕУИТ,**

Във връзка с публикувания на Портала за обществени консултации проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Централен орган за покупки в сектор „Информационни и комуникационни технологии“ (ЦОПСИКТ) за нуждите на органи на изпълнителната власт, представям на Вашето внимание становището на Асоциацията на индустриалния капитал в България (АИКБ).

АИКБ извърши задълбочен анализ на предложената реформа и представената от МЕУ в рамките на общественото обсъждане частична предварителна оценка на въздействието. На

база на изведените изводи, АИКБ изразява категорично несъгласие с намерението за създаване на ЦОПСИКТ, като се основава на следните съображения:

1. Негативни въздействия върху конкурентоспособността, пазарните отношения, конкуренцията, иновациите и потребителите

- **Конкурентоспособност:** Централизирането на обществените поръчки в ИКТ сектора може да доведе до ограничаване на участието на малки и средни предприятия (МСП). Тези предприятия вероятно няма да разполагат с необходимите ресурси да участват в рамкови споразумения на национално ниво. Това не само би ограничило достъпа до определен пазар и намалило конкуренцията, но също би намалило разнообразието на предложенията и иновациите в ИКТ сектора. Заради окрупняването централизираните обществени поръчки се характеризират с високи прогнозни стойности, което от своя страна ще изисква от участниците да отговарят на високи критерии, като реализиран общ и специфичен оборот, предишен опит с подобни дейности и притежаване на определени сертификати. Макар тези изисквания да са в интерес на възложителите за гарантиране на доброто изпълнение, те ще затруднят МСП, които нямат капацитета да се конкурират с големите, особено международни, доставчици. От друга страна, тези МСП могат да предложат гъвкави решения, съобразени с изискванията на отделните администрации. В резултат на ограничената конкуренция, икономите от мащаба няма да бъдат реализирани в пълна степен и няма да бъдат постигнати по-ниски ценови равнища. Напротив, малкия на брой участници допуска възможности за сключване на картелни споразумения, които несъмнено ще доведат до обратния ефект – увеличаване на цените на доставените стоки.
- **Пазарни отношения:** Тъй като обществените поръчки ще бъдат централизирани, съществува сериозен риск големите доставчици да доминират пазара. Това ще създаде предпоставки за възможна злоупотреба с господстващо положение, както и ще ограничи възможностите на нови компании да навлизат на пазара и да предлагат конкурентни решения. Когато няколко големи компании доминират в доставките на конкретни продукти и услуги, ще се създават предпоставки и за неформални и нерегламентирани споразумения по отношение на цени, срокове, условия на доставка и т.н., което ще компрометира поставената цел за договаряне на най-добрите условия.

Централизираните обществени поръчки чрез ЦОПСИКТ ще доведат до още по-голяма консолидация на ИКТ пазара около МЕУ, в допълнение на вече съществуващата монополизация и консолидация при „Информационно обслужване“ АД.

Отчитайки и факта, че компаниите от ИКТ бранша нямат директен достъп до бизнес с административните органи в обхвата на системната интеграция по чл.7с от ЗЕУ, а само през „Информационно обслужване“ АД, с ограничаването и на участието им в обществени поръчки за доставка на техника още повече се нарушават принципите за стимулиране на свободната конкуренция, прозрачност, равен достъп и недискриминационно отношение.

Централизирането на обществените поръчки в ИКТ сектора, чрез овластяване на „Информационно обслужване“ АД, не само ограничава участието на МСП, но и влиза в драстично противоречие с Препоръки на Съвета относно насоките за корпоративно управление на държавните предприятия, OECD/LEGAL/0414, които България е поела ангажимент да спазва. Съгласно тези препоръки, правната, регулаторната и политическата

рамка за държавните предприятия следва да осигурява равни условия и лоялна конкуренция на пазара. Овластяването на „Информационно обслужване“ АД да изпълнява ексклузивно дейностите по системна интеграция за редица държавни администрации противоречи на целта за ограничаване на разширяването на правомощията на държавните предприятия. Това създава допълнителни пречки пред МСП в ИКТ сектора. Подобна консолидация на значителни правомощия в рамките на един субект противоречи на основните принципи, залегнали в препоръките на ОИСР.

- **Иновации:** Централизираните обществени поръчки, за да постигнат очакването за икономия от мащаба, изискват високо ниво на стандартизация на търгуваните продукти и услуги. Рамковите споразумения се сключват за дълъг период от време (до 4 години), което в силно развиващия се свят на технологиите е твърде дълъг период, в който да са фиксирани технически параметри. Това значително ще намали гъвкавостта и адаптивността към нови технологии, тъй като условията по рамковите споразумения няма как да бъдат достатъчно бързо актуализирани за силно динамичния ИКТ сектор. Това ще се отрази негативно на внедряването на иновации в държавата, която има нужда с бързи темпове да навакса изоставането по отношение на дигитализацията на своите процеси и услуги.

- **Потребители:** Тъй като възложителите са задължени да използват централизираните поръчки, съществува риск от стандартизирани решения, които не винаги отговарят на специфичните нужди на различните администрации. Това ще се отрази пряко на темпа на дигитализация, а от там и на нивото на предоставяните услуги от администрациите, засягайки по този начин възможността на потребителите да получат най-добрите възможни услуги.

2. Въздействие върху бюрокрацията и административната тежест, разходи на заинтересованите страни

Процесите по централизираните обществени поръчки са доказано по-тромави и бюрократични в сравнение с децентрализираните модели. Големият обхват на централизираните търгове изисква по-дълго време за подготовка и провеждане, което може да доведе до забавяне в доставките на ключови продукти или услуги в силно динамичен сектор като ИКТ. Въпреки твърденията за спестяване на административни ресурси, централизираните поръчки изискват поддържането на сложна координация и комуникация между администрациите и Централния орган за покупки. Това ще доведе до увеличаване на административната тежест върху отделните институции, които ще трябва да подават заявки, да съгласуват спецификации и да отговарят на изискванията на централизираните процедури.

На практика не само няма да се реализира спестяване на време и разходи за администрациите, и намаляване на административната тежест, а напротив и усилията, и разходите ще бъдат дублирани, тъй като:

- Отделните администрации ще продължат да възлагат обществени поръчки за други свои продукти и услуги извън обхвата на компютри и периферни устройства, т.е. експертите по обществени поръчки ще продължат да функционират и няма да се реализира спестяване. В допълнение на основните си задължения, те ще трябва да подсигурират и процеса по участие в централизираните процедури на ЦОПСИКТ, което ще увеличи административната тежест за тях;

- Няма да отпадне необходимостта отделните администрации да поддържат капацитет и експерти в област ИКТ, тъй като те трябва да могат адекватно да идентифицират

и формулират конкретните нужди от ИКТ продукти и услуги на съответната администрация и, в следствие, да осигурят тяхното внедряване и оперативно ползване, дори и доставката да е направена по централен договор на ЦОПСИКТ. В допълнение на основните си ежедневни задължения, те ще трябва да подсиуряват и процеса по участие в централизираните процедури на ЦОПСИКТ, като формиране на заявки, съгласуване на технически спецификации, контрол по доставките и т. н. (задълженията, описани в чл. 6 на проекта на постановление), което ще увеличи административната тежест за тях.

Така се дублират не само усилията, но и разходите за осигуряване на тези процеси. Предложената реформа ще доведе до допълнителните нови разходи за държавата и няма да реализира спестяване от вече текущите разходи на администрациите. Всичко това в допълнение на посочените вече доводи за липса на предпоставки за постигане на по-добри условия на доставките, на практика неутрализира очакваните евентуални икономии от мащаба.

3. Риск от блокиране на доставките на компютри и периферни устройства

Тъй като централизираните обществени поръчки са с големи прогнозни стойности и определят достъпа на компаниите до голям пазар (всички държавни администрации), тези процедури често са обект на обжалвания, които ги блокират за месеци, а понякога и за години. През това време отделните администрации на практика нямат възможност да закупват компютри и периферни устройства, които могат да бъдат ключови за тяхната работа и предоставяните от тях услуги. Така се спират и процесите по дигитализация и внедряване на иновации. Пример в това отношение са постоянно блокираните централни търгове за доставка на лекарства за болниците, като България на практика няма действащ такъв централен договор от години.

4. Конфликт на интереси и липса на независимост в осъществяването на контролни функции

Предложението за създаване на ЦОПСИКТ в МЕУ създава и потенциален конфликт на интереси и предпоставки за консолидиране на власт и влияние в един орган. Конфликтът на интереси възниква на базата на следните основни функции, които МЕУ ще изпълнява едновременно:

- орган, който формира политиките в сектор ИКТ в държавата;
- централен орган за покупки в сектор ИКТ (чрез министъра на електронното управление);
- орган, който осъществява бюджетен контрол, съгласува, одобрява и контролира ИКТ проекти, чрез Регистъра на проектите, съгласува технически задания и т.н. по реда Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги;
- принципал на „Информационно обслужване“ АД, което изпълнява всички дейности по системна интеграция по чл. 7с от ЗЕУ.

Концентрацията на власт и функции в МЕУ води до значителен риск от конфликт на интереси. Липсата на независимост между тези роли води до невъзможност за обективен и независим контрол, както и до ситуации, в които решенията на МЕУ се влияят от интереси,

които не са в полза на прозрачността и конкурентоспособността на пазара на обществени поръчки, тъй като на практика влияе и контролира целия ИКТ пазар в публичния сектор.

Това е и в противоречие на насоките и препоръките на ОИСР, които изискват да има ясно разграничение между функцията на държавата по отношение на собствеността и други функции на държавата, които могат да повлияят на пазарните условия за държавните предприятия, особено по отношение на регулирането на пазара и разработването на политики.

С предложената реформа МЕУ и „Информационно обслужване“ АД ще контролират целия пазар на ИКТ в публичния сектор, както по отношение на политики, така и по отношение на достъп до пазара и въобще всички пазарни условия, по които този сектор функционира и се развива.

5. Липса на детайлна и обоснована оценка на въздействието, базирана на задълбочен анализ и консултации със заинтересованите страни

Избран е подход за извършване на частична, а не на цялостна оценка на въздействието, въпреки че са налице предпоставките за извършване на цялостна, заложи в [Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието](#), изготвено от Министерски съвет от 2019 г., а именно:

*„би следвало на цялостна оценка на въздействието да подлежат най-малко нормативните актове, които засягат значителен брой лица – граждани и юридически лица, когато се **вменяват задължения, включително парични разходи** на значителен брой лица, когато се засягат малки и средни предприятия и т.н.“*

Но дори и извършената частична предварителна оценка на въздействието (ЧПОВ) е повърхностна и едностранчива, не съдържа измерими данни, които да покажат мащаба на проблема и очакваните ползи от реформата. Липсват конкретни показатели за измерване на ефективността, което затруднява преценката за реалния ефект от централизацията. Изготвеният анализ на проведените обществени поръчки от администрациите не е детайлен и добре обоснован, като не са отчетени спецификите на динамичния пазар на компютри и периферни устройства. Изобщо не е разгледан ефектът върху една от най-мощно засегнатите заинтересовани страни – МСП в България.

При изготвянето, както на проекта на Постановление на МС, така и на ЧПОВ няма данни да са провеждани предварителни консултации със заинтересованите страни, както по отношение на засегнатите администрации, така и с представителите на бизнеса, браншови, работодателски организации, асоциации и сдружения или дори други администрации, като ИАНМСП. Избран е подходът с провеждане на консултации само чрез Портала за обществени консултации, като публикуваната информация е изключително оскъдна.

Липсата на задълбочен предварителен анализ и непроведените предварителни консултации със заинтересованите страни, особено МСП, води до непълно отчитане на потенциалното въздействие на реформата върху всички заинтересовани страни. Налице е риск да се игнорират нуждите на МСП, които ще бъдат пряко засегнати от предложението.

От анализа в доклада за [Състоянието на малките и средни предприятия в България за 2024 г.](#), изготвен от ИАНПСП, се потвърждава нарастващото значение на МСП, като важна част от икономическата структура на страната ни, с дял от 98,80% от общия брой на предприятията за 2023 г. Състоянието и развитието им в значителна степен определя общото

икономическо представяне на България и темповете на нейното развитие. Делът на МСП в оборота на нефинансовите предприятия е 58,40%, а в създадената добавена стойност – 61,79%. Броят на заетите в тях е 74,02% от всички заети в икономиката.

Стимулирането на развитието на МСП е важен механизъм за постигане на конкурентоспособност и стопански успех не само на отделните предприятия, но и на икономиката ни като цяло. Ангажираните държавни органи следва да разбират това и да отдават необходимото значение на целенасочени мерки и действия в подкрепа на българския бизнес и развитието на МСП.

Според [статистически данни на Евростат](#), през 2022 г. ИКТ секторът е допринесъл с 5,5% от общата добавена стойност в ЕС27, като услугите (4,6%) представляват мнозинството в сравнение с производството (0,9%). Няколко държави, като **България (7,4%)**, Латвия (6,5%) и Швеция (6,2%), също надхвърлят средното за ЕС. Финландия и Унгария са сред малкото, където производството на ИКТ е допринесло значително (1,2%). В долния край Гърция (3,0%) и Италия (3,2%) показват по-скромна добавена стойност на ИКТ. Тези резултати сочат различни национални специализации и нарастващото икономическо значение на ИКТ услугите в цяла Европа. По отношение на дела на сектора на ИКТ в общата добавена стойност на бизнес икономиката в европейските държави за 2022 г., Ирландия се откроява значително, като ИКТ представляват 40,8% от добавената стойност на бизнес икономиката. Кипър (15,2%), Малта (13,4%) и **България (11,4%)** също показват висок относителен принос от ИКТ, което подчертава тяхната стратегическа ориентация към цифровите индустрии.

Представените данни очертават огромния мащаб на една от ключовите преки заинтересовани страни от предложения механизъм за възлагане на централизиран поръчки чрез създаване на ЦОПСИКТ, а именно МСП в ИКТ сектора. Освен, че са посочени неправилно като косвени заинтересовани страни, в различните варианти на действие в т. 4 от ЧПОВ е отчетено, че не са идентифицирани въздействия от приемането на акта върху МСП. Още повече, посочено е, че няма негативни въздействия от приемането на проекта на Постановление, което не отговаря на действителността. При избора на препоръчителен вариант, в т. 6.4. от ЧПОВ е изрично посочено, че актът не засяга МСП.

Създаване на ЦОПСИКТ ще окаже на практика най-голямо и най-осезаемо въздействие именно върху МСП в България, като ще постави поредната пречка пред тях да участват активно и равноправно в един голям по своя обем пазар – този на ИКТ продуктите и услугите в публичния сектор. Този пазар веднъж вече е свит и на практика недостъпен след въвеждането на задължителната консолидация на дейностите по системна интеграция по смисъла на чл. 7с от Закона за електронното управление, само и единствено в дружеството с държавно участие „Информационно обслужване“ АД.

Освен това, следва да бъде отбелязано, че негативните въздействия в различните разгледани аспекти са валидни както за централизираното възлагане на обществени поръчки посредством сключване на рамкови договори, така и при ползването на т. нар. динамични системи за покупки (ДСП).

При рамковите договори ще се сключва споразумение с един или повече (обичайно максимум 3) изпълнители с цел да се определят условията на поръчките, които ще се възложат през определен период (обичайно до 4 г.). Това на практика означава, че в рамките

на няколко години всички доставки на определени продукти/услуги за целия публичен сектор ще се изпълняват от ограничен брой фирми, като останалите няма да имат достъп до този пазар.

ДСП от своя страна предоставят по-отворен достъп на изпълнители до поръчката, но пък са силно непопулярни, като в България няма абсолютно никакъв опит, както от страна на възложителите, така и от страна на потенциалните участници. Въпреки че на теория има множество потенциални ползи от прилагането на ДСП, на практика съществуват и редица предизвикателства, очертани и от [Насоките за ползване на ДСП от Европейската комисия](#) от 2022 г., като липса на опит от двете страни (възложител и участници), липса на задължение за предоставяне на оферта, липса на сигурност за крайната постигната цена, слаба заинтересованост от страна на участниците да представят оферти, изключително времеемки за планиране и организиране, доставки на еднотипни стоки от различни доставчици с различно качество на изпълнение и т.н. В този контекст и при липсата на експертиза в България по отношение на ДСП, опитът МЕУ да експериментира на централно ниво с този вид поръчки не е целесъобразен, тъй като може да доведе до хаос, значителни забавяния и липса на ефективност и ефикасност.

Липсващият административен и експертен капацитет в МЕУ по отношение на централизираните обществени поръчки не е възможно да се изгради в заложените в постановлението срокове, което поставя под риск постигането на желаните с предложената реформа резултати.

Извършеният от АИКБ задълбочен анализ и представената от нас детайлна оценка на въздействието подкрепят нашето категорично становище, че предложената централизация чрез ЦОПСИКТ не решава идентифицираните проблеми в управлението на ИКТ поръчките, а напротив, добавя нови предизвикателства и разходи за държавните и частните участници, с основна тежест на негативите върху местните МСП.

С предложеното създаване на ЦОПСИКТ се ограничават МСП не само по отношение на техните възможности за участие в централизираните обществени поръчки, но и се намалява цялостно участието им на пазара, като в същото време се увеличава зависимостта на държавните администрации от малко на брой големи доставчици. Ефективното управление на технологичното развитие изисква мерки, които да гарантират прозрачност, насърчаване на конкуренцията и подкрепа за МСП. Реформата в настоящия ѝ вид е нецелесъобразна и противоречи на принципите на свободен пазар и равнопоставеност.

Считаме, че необходимост от подобрене в управлението на технологичното развитие на държавата безспорно има. Но наличието на дефицити в управлението на ИКТ бюджетите, съществуващите потенциални корупционни практики, както и липсата на капацитет в държавата, не могат да се наваксват с мерки, които ограничават пазара и развитието на частната инициатива. Освен това считаме, че с предложената реформа няма да бъде постигната целта на МЕУ за спестяване на публичен ресурс и подкрепа на капацитета на администрациите за провеждане на процедури по ЗОП.

В този смисъл считаме, че настоящият проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на ЦОПСИКТ за нуждите на органи на изпълнителната власт не следва да бъде приет.

Предлагаме предприемане на следните мерки и действия:

С цел оптимизиране на разходите за компютри и периферни устройства:

- МЕУ като ресорно министерство в областта на електронното управление и ИКТ, би могло да осъществява **ефективен мониторинг и контрол над предвидените инвестиции за закупуване на компютри и периферни устройства** от страна на администрациите, в рамките на правомощията си по контрол на бюджетен процес (чл. 7г от ЗЕУ), утвърждаване на проектните предложения в Регистъра на проектите, където се утвърждават вкл. и проекти за доставки (чл. 7д от ЗЕУ), методически указания в рамките на механизма за планиране на информационните ресурси в държавната администрация (чл. 7ж, ал. 2 от ЗЕУ);

- МЕУ може да публикува периодично (веднъж на тримесечие например) **информация от пазарни проучвания за ценови диапазони (от – до) на типове стандартизирани компютърни конфигурации и периферни устройства**. Тази информация ще постигне поне две цели: 1. Администрациите ще могат да я ползват като ориентир при планиране на своите обществени поръчки, както и да сравняват цените, които получават в рамките на офертите, и 2. Това ще служи като естествен механизъм за обективен обществен контрол, тъй като всеки ще може да направи сравнение между информацията, публикувана от МЕУ и цените, постигнати от администрациите при проведените обществени поръчки по информация от ЦАИС ЕОП. Като ресорно министерство, МЕУ би трябвало и към момента да разполага с необходимия капацитет за това, тъй като и сега има задължението да осъществява бюджетен и проектен контрол в рамките на правомощията си по ЗЕУ и е административния орган, който издава методически указания и координира провеждането на единната политика за информационните ресурси;

С цел предотвратяване на завишени/занижени технически изисквания:

- МЕУ може да изготвя и периодично да актуализира (веднъж на тримесечие например) **минимални технически изисквания за основни параметри на типове стандартизирани компютърни конфигурации и периферни устройства**, които е идентифицирало като подходящи за различни роли на експерти в администрацията. Това ще постигне поне две цели: 1. Администрациите могат да ползват тези минимални технически спецификации при планиране и провеждане на своите обществени поръчки, като ако идентифицират необходимост от различни изисквания, да подготвят обосновка на база реалните си нужди и съответно да подлежат на проверка и контрол. И 2. Това ще служи като естествен механизъм за обективен обществен контрол, тъй като всеки ще може да направи сравнение между стандартизираните минимални технически спецификации, изготвени от МЕУ и публикуваните от администрациите технически изисквания при проведените обществени поръчки по информация от ЦАИС ЕОП. Като ресорно министерство, МЕУ би трябвало и към момента да разполага с необходимия капацитет за това, тъй като това ще бъде необходимо и при осъществяване на дейността на ЦОПСИКТ;

С цел повишаване на капацитета на администрациите:

- МЕУ, както и други институции (като Института по публична администрация и Агенцията за обществени поръчки) могат да провеждат **специализирани обучения за повишаване на квалификацията на експертите в администрациите**, както по отношение

на ИКТ, така и в областта на обществените поръчки, финансовото планиране и т.н. Това повишаване на квалификацията е необходимо и ще адресира нужди не само отношение на компютри и периферни устройства, но и за всички други инвестиции и обществени поръчки с друг предмет, които администрациите така или иначе провеждат.

Освен посочените алтернативни мерки, целесъобразно е да се изготви и цялостна последваща оценка на въздействието на текущия модел на ЦОП, вкл. анализ на ефективността, ефекти върху бизнеса. По този начин ще се осигури реално проследяване и картина на резултатите от прилагането на модела. От изключително значение е и провеждането на дискусии, обсъждания и работни срещи с представители на заинтересованите страни за предварително обсъждане и набелязване на конкретни мерки и действия по отношение на възлагането на обществени поръчки в сектора, при зачитане на позициите на различните страни и спазвайки принципите на свободна конкуренция, прозрачност и отчетност.

АИКБ заявява готовност в режим на диалог и партньорство да потърсим действени решения по темите, важни за българския бизнес.

С УВАЖЕНИЕ,

**РУМЕН РАДЕВ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ НА
АСОЦИАЦИЯ НА ИНДУСТРИАЛНИЯ КАПИТАЛ В
БЪЛГАРИЯ**