



ЗЕЛЕНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ – ИНТЕЛИГЕНТНИЯТ НАЧИН НА ВЪЗЛАГАНЕ

Миглена Павлова
m.pavlova@aop.bg

**УНСС, катедра „Финансов контрол“, София, Студентски град „Христо Ботев“
БЪЛГАРИЯ**

Ключови думи: зелени обществени поръчки, възлагане на зелени поръчки, зелени критерии

Резюме: Зелените поръчки са подход, при който публичните органи целенасочено прилагат екологични критерии и/или изисквания в процеса на възлагане на обществени поръчки и търсят решения, които да сведат до минимум отрицателното въздействие на стоките, услугите и строителството върху околната среда. Новите директиви на Европейския съюз в областта на обществените поръчки насърчават включването на екологични, социални и иновативни съображения в процеса на възлагане на поръчки, в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“ за развитие на конкурентоспособността и постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Националното законодателство по обществени поръчки (в сила от 15.04.2016 г.) въвежда нормите на приложимите европейски директиви. Законът за обществените поръчки предоставя възможност за по-широко използване на екологосъобразни критерии, за да се акцентира върху качествения елемент при възлагането на обществени поръчки и налагането на трайна практика за получаването на икономически най-изгодното решение.

В рамките на Европейския съюз (ЕС), над 250 000 възложители придобиват строителство, доставки и услуги на обща стойност 1,9 трилиона евро всяка година. Публичните органи и възложителите в секторите, свързани с водоснабдяване, енергетика, транспорт и пощенски услуги, разходват годишно около 14 % от БВП чрез обществени поръчки [1]. В много сектори като енергетика, транспорт, управление на отпадъците, предоставяне на образователни услуги и услуги в областта на здравеопазването, публичните власти са основните купувачи.

Обществените поръчки оказват съществено влияние върху начина, по който се разходват публични средства. Предвид това, те се разглеждат като основен пазарен инструмент, който има потенциал да влияе върху потребителската политика на публичните органи, включително като съдейства за закупуването на продукти, щадящи околната среда. В стратегията „Европа 2020“, обществените поръчки са посочени сред инструментите, които трябва да се използват за постигане на *интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж* [2, съображение(2)], наред с тяхната роля за осигуряване ефективно разходване на публични средства.

Съгласно дефиницията на Европейската комисия, зелените поръчки са:

„процедура, чрез която публичните органи се стремят да получат продукти, услуги и строителни дейности с намалено въздействие върху околната среда през целия им жизнен цикъл, вместо продукти, услуги и строителни дейности със същата основна функция, които иначе биха били предоставяни”[3].

С други думи, възлагането на зелени обществени поръчки може да се определи като подход, при който публичните органи целенасочено прилагат екологични критерии и /или изисквания в процеса на възлагане на обществени поръчки и търсят решения, които да сведат до минимум отрицателното въздействие на стоките/услугите/строителството върху околната среда.

Зелените поръчки могат да помогнат да се ограничат замърсяванията и увреждането на околната среда, както и да сенамалят разходите, които трябва да направи обществото за отстраняването на тези вредни ефекти. В по-конкретен план, ползите са разширено рециклиране на отпадъци от опаковки, контрол върху употребата на опасни химични вещества, по-широко използване на енергийно ефективни продукти.

Примери за зелени поръчки са закупуването на енергийно ефективни компютри, рециклирана хартия, електрически автомобили, хибридни автомобили или автомобили с ниски емисии, строеж на сгради с ниско потребление на енергия, възлагане на услуги по почистване с използване на екологосъобразни продукти и др.

В по-глобален план, зелените обществени поръчки могат да послужат за насърчаването на устойчиви модели на производство и потребление, както и на екологичните нисковъглеродни и енергийно ефективни технологии и иновации. От една страна търсенето на “по-зелени” продукти е в състояние да създава или разширява пазари на екологосъобразни продукти и услуги, а от друга се стимулира бизнеса да разработва технологии, произвеждащи продукти и услуги с по-благоприятен ефект върху околната среда и върху икономиката като цяло.

Зелените поръчки се разглеждат като все по-необходим инструмент, който може да бъде използван ефективно в отговор на съвременните предизвикателства, защото:

- спестяват материали и енергия;
- намаляват разходите за средства, като се отчита целия жизнен цикъл на продуктите;
- създават реални стимули за разработване на екологични технологии (особено при обществени поръчки, свързани с компютри, енергийно ефективни сгради, обществен транспорт и др.);
- редуцират отпадъците и замърсяването;
- могат да насърчат създаването и разпространението на еко-технологии и иновативни продукти.

Горните изводи намират подкрепа в доклад на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие от 2013 г. Съгласно направените анализи за ползите от възлагане на зелени обществени поръчки, е изчислено, че през 2020г. продажбите на екологичните индустрии ще достигнат до 2,2 трилиона евро и в тази връзка зелените поръчки са определени като средство за икономически растеж[4].

Нормативната уредба по отношение на обществените поръчки е определена с разпоредбите на Договора за функционирането на Европейския съюз, както и от приложимите директиви на Съюза в областта[2][5], в съответствие с тълкуванието им от Съда на Европейския съюз. От международна гледна точка, ЕС е обвързан от условията на Споразумението за държавните поръчки (СДП) на Световната търговска организация (СТО), както и от двустранни търговски споразумения. На практика, спазването на тези споразумения обикновено се постига чрез предоставяне на същите права на стопанските субекти, установени в трети държави, каквито се прилагат към кандидатите и участниците, установени в държави-членки на Съюза.

В новите директиви за обществени поръчки се *насърчава включването на екологични, социални и иновативни решения* при възлагането на обществени поръчки. За да се постигнат целите на стратегията „Европа 2020“ по отношение прилагането на екологосъобразни съображения при възлагането на зелени обществени поръчки, в директивите са налични следните основни акценти:

- като основно хоризонтално правило е изведено задължението стопанските субекти да се съобразяват при изпълнението на договорите за обществени поръчки с всички приложими правила и изисквания (международни и национални), свързани с опазване на околната среда; възложителите ще имат право да изключват от по-нататъшно участие в процедурите кандидати и участници, които не отговарят на изискванията на екологичните норми; възложителите ще имат също така възможност да не приемат необичайно благоприятна оферта, ако предложенията в нея са по-благоприятни, защото не са спазени норми и правила, свързани с опазване на околната среда;

- възложителите могат да дефинират екологични критерии за изпълнение на договора с помощта на екомаркировка, за да осигурят по този начин закупуването на продукти и услуги с високи екологични стандарти. Маркировките служат за доказателство, че определен продукт/услуга/строителство отговаря на посочените изисквания от възложителя в техническите спецификации, показателите за оценка или условията за изпълнение на поръчката (като напр. европейската екомаркировка „European ecolabel“, маркировката „Северен лебед“/Nordic Swan/и др.). Маркировките трябва да се отнасят до предмета на поръчката и да са подходящи за определяне на неговите характеристики; да се основават на обективно проверими и недискриминационни изисквания, определени от организация, която е независима от потенциални кандидати и участници; да са установени съгласно открита и прозрачна процедура, с право на участие на всички заинтересовани лица и да са достъпни за ползване от всички потенциални кандидати и участници;

- формулиране на самостоятелен критерий за оценка на офертите, който се основава на оценката на цялостния жизнен цикъл на продукта, услугата или строителството. Оценката на цялостния жизнен цикъл включва цена на придобиване и един или повече вътрешни разходи, които се поемат от възложителя или други ползватели (разходи за придобиване, използване, поддръжка, събиране и рециклиране) или външни разходи, свързани с екологични фактори по отношение на продукта, услугата или строителството по време на целия им жизнен цикъл, при условие, че стойността им може да бъде определена и проверена (като напр. разходите, свързани с емисии на парникови газове и други вредни емисии). Когато общ метод за изчисляване на разходите за целия жизнен цикъл придобие задължителен характер, съгласно законодателен акт на Съюза, този общ метод се прилага за оценка на разходите, свързани с цялостния жизнен цикъл [6].

Независимо от насърчителните мерки за прилагане на еко критерии при възлагане на процедурите, **зелените обществени поръчки са като цяло доброволен инструмент**. Новите европейски директиви в областта на обществените поръчки следват утвърдения подход – задължителни цели да се установяват от специалното секторно законодателство като функция от конкретни политики (например чрез определянето на стандарти за минимално допустима енергийна ефективност). Мотивите за този подход са свързани с наличието на значителни различия между отделните сектори и пазари, поради което не би било подходящо да се въвеждат общи задължителни изисквания за обществени поръчки с екологичен, социален и иновативен характер [5, *Виж съображение (95)*].

Към настоящия момент, задължителни изисквания при възлагане на обществени поръчки има за секторите на :

- Офис ИТ оборудване — ИТ продуктите, закупвани от публичните органи трябва да съответстват на най-новите изисквания за минимално допустима енергийна ефективност, предписани от Регламента за програмата „Energy Star“ (Регламент № 106/2008 относно програма на Общността за етикетиране на енергийната ефективност на офис оборудване);

- Пътни превозни средства — при възлагане на процедури за обществени поръчки всички възложители трябва да вземат предвид потреблението на енергия и екологичните въздействия по време на експлоатацията на превозните средства. Предоставена е обща методика за изчисляване на експлоатационните

- разходи за целия жизнен цикъл, съгласно Директива 2009/33/ЕО за насърчаването на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства [7];

- Сгради – за обществените сгради се прилагат минимални стандарти за енергийна ефективност, определени на национално равнище въз основа на обща методика на ЕС. От 1 януари 2019 г. всички нови сгради, ползвани и притежавани от публични органи, трябва да бъдат „сгради с близко до нулево нетно потребление на енергия“ (Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите (преработена версия) [8].

С цел улеснение на всички заинтересовани страни в процеса на възлагане на обществени поръчки, Европейската комисия е разработила **критерии за 21 категории продукти и услуги**, с по-чувствително влияние върху околната среда. За всяка група категории стоки и услуги се използват две групи критерии: основни и пълни критерии.

Основните критерии са разработени по начин, който позволява тяхното използване да е свързано с минимални допълнителни усилия по проверка или завишаване на разходите. Те могат да бъдат използвани от всеки възложител. Прилагането на *пълните критерии* може да е свързано с допълнителни административни усилия или леко завишаване на разходите в сравнение със закупуването на други продукти със същата функционалност. Те следва да се използват от възложители, които искат да закупят най-добрите еко-продукти на пазара [9]. За да бъде по-ясно и приложимо използването на зелените критерии, от Европейската комисия е изготвен Инструментариум за възлагане на зелени обществени поръчки. Инструментариумът съдържа три обучителни модула и е илюстриран с богат набор от практически примери. Налице е и трето, преработено издание на Ръководството за възлагане на зелени обществени поръчки, съобразено с правилата на новия законодателен пакет в областта.

Новото законодателство по обществени поръчки, което въвежда приложимите европейски директиви, е в сила от 15 април 2016 г. То включва:

- Закон за обществените поръчки (ЗОП), обн. ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г.;
- Правилник за прилагане на ЗОП (ППЗОП), приет с Постановление № 73 на МС от 5 април 2016 г.; обн. ДВ, бр. 28 от 8 април 2016 г.;
- Тарифа за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд, приет с Постановление № 73 на МС от 5 април 2016 г.; обн. ДВ, бр. 28 от 8 април 2016 г.

На 23 август 2016 г. влиза в сила наредба, издадена от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията:

- Наредба № Н-18 от 8 август 2016 г. за определяне на методиката за изчисляване на определени разходи за целия жизнен цикъл на пътните превозни средства, обн. ДВ, бр. 66 от 23 август 2016 г. [10].

Водеща роля при реализирането на политиките за насърчаване на зелените поръчки имат възложителите. Те са лицата, които съгласно Закона за обществени поръчки носят

отговорност за правилното прогнозиране, планиране, провеждане, приключване и отчитане резултатите от обществените поръчки (чл. 5, ал. 1 ЗОП).

Правилата за възлагане на обществени поръчки предоставят възможности за включване на екологични съображения *на всеки един етап от провеждане на процедурата за възлагане на обществена поръчка*. При следване на общата структура на процедурата за възлагане на обществена поръчка, зелени критерии могат да бъдат включени в документацията на обществената поръчка като:

Изисквания към доставките, услугите и строителството, посочени в :

- предмета на обществената поръчка;
- техническата спецификация;
- критериите за оценка на офертите при избран критерий „ниво на разходи” и „оптимално съотношение качество-цена” .

- клаузи за изпълнението на договора.

Изисквания към кандидатите/участниците в процедурите, посочени в:

- критериите за допустимост.

Важно условие, което трябва да бъде спазено относно зелените критерии е те:

- да са свързани с предмета на договора;
- да бъдат конкретни и обективно количествено измерими;
- да са обявени предварително;
- да са подчинени на нормативните изисквания.

Възприемането на подход за „оценка на разходите за целия жизнен цикъл“ дава възможност да се установят истинските разходи във връзка с изпълнението на предмета на обществената поръчка. Отчитането на разходите за потребление на енергия и вода, за поддръжка, както и за обезвреждане на отпадъците, може да покаже че „зеленото” решение е също така и по-икономически изгодно в рамките на цялостния жизнен цикъл на строителството, доставките и услугите.

Агенцията по обществени поръчки, като компетентен методически орган в областта е участвала в изготвянето на първия национален стратегически документ за възлагането на зелени обществени поръчки – *Националният план за действие за насърчаване на зелените обществени поръчки за периода 2012-2014 г.*, както и в подготовката на специализирани методически указания: *Указания за прилагане на изисквания за енергийна ефективност и енергийни спестявания при възлагане на обществени поръчки за доставка на оборудване и превозни средства и закупуване и/или наемане на сгради с високи показатели за енергийна ефективност [10]*.

При все това, остават предизвикателствата при възлагането на зелени обществени поръчки. Пречките пред тяхното по-широко разпространение са свързани основно с:

- Недостатъчна информираност и капацитет от страна на възложителите (както на централно, така и на местно ниво) за ползите и практическото прилагане на зелени критерии;

- Липса на цялостно проучване на националния пазар, въз основа на което да се определят подходящи сектори и продуктови групи за „зелено” възлагане. Необходимост от дефиниране на екологосъобразни критерии, съобразени с националния пазар. Критериите трябва да отчитат спецификите на националното потребление и производство, за да могат екологичните изисквания да надградят характеристиките на традиционно потребимите продукти;

- Необходимост от изработване на практически модели за „зелено” възлагане на поръчки като част от цялостния процес по възлагане вкл. на подходящи практически инструменти (напр. национални наръчници, указания, примерни методики и др.).

Преодоляването на посочените проблеми изисква целенасочени и системни усилия и реализиране на конкретни дейности чрез последователни стъпки.

По отношение на развитието на сектора обществени поръчки в България, е разработен ключов стратегически документ, който да очертае мерките и конкретните дейности на национално ниво, в изпълнение на националните цели, определени със Стратегията „Европа 2020” – „Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г.”. В плана към националната стратегия се съдържа конкретна мярка, която да ускори развитието на зелените обществени поръчки. Предвидено е издаване на **практическо помагало** за възлагане на такива поръчки, което да се разработи в рамките на проект по Българо-швейцарската програма за сътрудничество. Предвижда се помагалото да съдържа селектирани продуктови групи, на чиято основа с конкретни примери да се онагледят включването на еко-критерии и отчитане на фактори, свързани с цялостния жизнен цикъл на продуктите (в т. ч. разработване на типови методики за най-често възлагани продукти и услуги).

Подходът за насърчване възлагането на зелени обществени поръчки е в пълно съответствие с новия законодателен пакет директиви в областта, който акцентира върху *качествения елемент* при възлагането на обществени поръчки, включително и чрез по-широкото включване на екологични и иновативни съображения и изисквания.

Литература:

[1] DG GROW: http://ec.europa.eu/growth/index_en

[2] Директива 2014/24/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО

[3] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите Обществени поръчки, насочени към една по-добра околна среда (16 юли 2008 г. COM 2008 (400).

[4] Mapping out good practices for promoting green public procurement (OECD, 2013) <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH%282013%293&do>

[5] Директива 2014/24/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО;

Директива 2014/25/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО;

[6] New European public procurement law: Enhancing eco-innovation, http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8646

[7] Методиката за изчисляване на експлоатационните разходи въведена в националното законодателство в Наредба № Н-18 от 8 август 2016 г. за определяне на методиката за изчисляване на определени разходи за целия жизнен цикъл на пътните превозни средства, обн. ДВ, бр. 66 от 23 август 2016 г.

[8] Ръководство за зелени обществени поръчки. Трето издание, АОП. http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/practika/handbook_2016_bg.pdf

[9] http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

[10] http://rop3app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,408251&_dad=portal&_schema=PORTAL

GREEN PUBLIC PROCUREMENT – THE SMART WAY OF AWARDING

Miglena Pavlova
m.pavlova@aop.bg

**UNWE, Department “Financial Control”, Sofia, Student town “Hristo Botev”
BULGARIA**

Key words: *green public procurement, awarding of green public procurement, green criteria*

Abstract: *The green public procurement is approach in which public authorities purposefully apply ecological criteria and/or requirements in the public procurement awarding process and are looking for solutions to minimize the negative impact of the goods, services and construction on the environment. The new European Union Directives in the field of public procurement promote the inclusion of environmental, social and innovative considerations in the procurement process, in accordance with the objectives of the “Europe 2020” strategy for development of competitiveness and achieving of smart, sustainable and inclusive growth. The national legislation on public procurement (in force since 15.04.2016) introduces the applicable European directives. The Public Procurement Law provides an opportunity for the wider use of environmental criteria in order to focus on the quality element in the awarding of public contracts and the imposition of a permanent practice in order to obtain the most economically advantageous solution.*