



Обучение по обществени поръчки за БЪЛГАРИЯ Нужди и приоритети



Обучение по обществени поръчки за БЪЛГАРИЯ Нужди и приоритети

По проект „Подкрепа за разработването и прилагането на Програма за обучение и развитие в областта на обществените поръчки в рамките на предварителните условия на плана за действие на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)“

Декември 2016



This project has received funding from the European Union

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Photo credit: Cover © Evgeni Fabisuk / Shutterstock.com

© OECD 2017

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgement of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.

Съдържание

Акроними и съкращения	5
Въведение	6
1. Институционална рамка за възлагане на обществените поръчки	10
Възлагащи органи.....	10
Управляващи органи (УО).....	12
Агенция за обществени поръчки (АОП).....	14
Изпълнителна агенция за одит на средствата от Европейския съюз (ИАОСЕС).....	17
Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ)	17
Сертифициращ орган	17
Централно координационно звено (ЦКЗ)	18
Обучение на държавната администрация	18
2. Преценка на предизвикателствата	20
Ръководство по предварителните условия	20
Законодателство	25
Административен капацитет	26
Процесът на осъществяване на обществената поръчка	27
Методологическо ръководство	29
3. Обучение на обучители (ОО).....	31
Обучение на обучителите	31
План и структура на обучителния работен семинар.....	31
Оценяване на обучителите	32
Оценка на работния семинар и на обучителите.....	33
Учебни материали за програмата за обучение на обучители.....	33
План и структура на пилотните учебни занятия	34
4. Движение напред: обучителният план	36
Обучителен план за действие	36
Предлаганият план.....	37
Учебни материали, осигуряващи изпълнението на обучителния план за действие, и учебни материали, предназначени и за обучителите	37
Целеви групи.....	38
Оценка, преценка и равностетка	39

Електронно дистанционно обучение	39
Обучение без откъсване от работното място / Стратегия за размяна на работните места..	40
Комуникационна стратегия в областта на обществените поръчки – повишаване на информираността.....	40
Рискови фактори.....	41
Приложение I: План за обученията през 2017-2019 г.	43
Работен семинар I	46
Работен семинар II	48
Приложение II: Резултати от оценката на семинара и обучителите	50

Акроними и съкращения

ИАОСЕС	Изпълнителна агенция за одит на средствата, предоставяни от ЕС
БЛ	Български лев
ВО	Възлагащи органи
ЦКЗ	Централно координационно звено
ДЦВОП	Дирекция „Централизирано възлагане и обществени поръчки”
ЦООП	Централни органи за обществени поръчки
ЕСЗРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕК	Европейска комисия
ЕФМДР	Европейски фонд за морско дело и рибарство
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕЕДОП	Единен европейски документ за обществените поръчки
ЕС	Европейски съюз
ИПА	Институт за публична администрация
УО	Управляващи органи
ИНИО	Икономически най-изгодна оферта
МУ	Методологични указания
НПО	Неправителствена организация
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОП	Оперативна програма
ОВЕС	Официален вестник на Европейския съюз
КНПС	Комитет по наблюдението на партньорското споразумение
АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АОП	Агенция по обществени поръчки
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ПОП	Портал за обществени поръчки
РОП	Регистър на обществените поръчки
ВОИ	Върховни одитни институции
МСП	Малки и средни предприятия
РР	Референтна рамка
ОО	Обучение на обучители

Въведение

Обществените поръчки заемат значителен дял в Брутния вътрешен продукт (БВП) на България, достигай до 12%, което е съпоставимо с усреднения процент в страните членки на ОИСР, и въпреки факта, че той е по-нисък от средния процент на Европейския съюз, вариращ от 18-20%. Европейските структурни и инвестиционни фондове на (ЕСИФ) представляват значителен източник за финансирането на обществените поръчки и на публичните инвестиции в страната, а финансовите средства, отпуснати от Кохезионната политика, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕСЗРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), са представлявали 3.3% от БВП на България през 2013 г.

В някои от страните членки на Европейския съюз структурните слабости и недостатъци, свързани с обществените поръчки, възпрепятстват ефективното използване на структурните фондове на ЕС, което често се проявява под формата на прекъсвания в плащанията и налагането на финансови корекции в случаите на неправомерни действия и/или на сринове в превантивните системи, предназначени да откриват нередности и грешки.¹ Така например, откритите грешки при възлагането на обществени поръчки са довели до съществени финансови корекции от страна на Фондовете на Европейската комисия през програмния период за 2007 – 2013 г.

Във връзка с програмния период на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за 2014 – 2020 г. Европейската комисия (ЕК) реши да провери условията, създадени от националните системи, чрез анализ на предварителните условия в различните сфери преди да позволи на страните членки да се възползват от тези фондове. След извършените оценки през 2014/2015 г. от България и ЕК бе установено несъответствие в капацитета на системата за обществени поръчки, което означава, че страната не отговаря на предварителните условия на ЕСИФ по отношение на необходимия административен капацитет. В резултат на това значителна част от заделените за България 9.8 милиарда евро в рамките на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за програмен период 2014 – 2020 г. зависят от изпълнението на предварителните условия, залегнали в така наречения План за действие по предварителните условия на ЕСИФ („Планът за действие“) (който е включен като приложение към Партньорското споразумение² и всичките останали програми) до края на 2016 г. В случай на липсващо или закъсняло изпълнение на този план, междинните плащания може временно да се преустановят или замразят. Съдържанието на Плана за действие по отношение на предварителните условия в областта на обществените поръчки е включено като допълнение към Българската национална стратегия за развитие на сектора на обществените поръчки (2014-2020 г.) (наречена за кратко Националната стратегия), която засяга конкретни слабости и „тесни места“, свързани с процедурите по възлагане на обществените поръчки. Между останалите набелязани действия тази стратегия предвижда централизирано възлагане на обществените поръчки за всички централни обществени ведомства и структури, както и за тези, които са на тяхно подчинение, като постепенно се въвежда и електронно управление на всеки етап от осъществяването на обществените поръчки.

Като част от Плана за действие и за да се обърне специално внимание на някои от откритите пропуски и слабости, Европейската комисия се обърна към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) с молба да разработи – заедно с българските власти и ЕК – проект, който спомага за изработването на мерки за създаване на административен капацитет, обучение и разпространение на нужната информация, за да се гарантира успешното приложение на правилата за реализиране на обществените поръчки чрез подходящите за това механизми. Опитът на ОИСР от работата с отделни държави показва, че административният капацитет е ключов елемент за създаването на здрава и надеждна система на обществените поръчки. Една такава добре организирана, компетентна и икономична система обикновено включва следните елементи:

¹ Според одиторските доклади на Главна дирекция „Регионална политика“ на ЕК, типологията на повтарящите се проблеми обикновено включва: Използване на критериите за подбор като критерии за възлагане на обществена поръчка (смесване и подмяна), Непропорционални критерии за подбор, Необосновано отхвърляне на участници в тръжната процедура, Отхвърляне на участници в тръжната процедура въз основа на формални причини, Неизяснени молби за уточняване, Съкращаване на крайния срок за подаване на заявки за участие в тръжната процедура въз основа на несъответстващи известия за предварителна информация, Неравностойно третиране на участниците в тръгва във фазата на подбор, Неправилно удължаване на крайния срок за подаване на тръжни оферти.

² Споразумението между ЕС и България за използването на структурните и инвестиционни фондове за ЕС за целите на растежа и създаването на работни места от 2014 до 2020 г.

1. Правила и процедури за възлагане на обществени поръчки, които са прости, ясни и гарантират достъпа до възможности за изпълнение на обществени поръчки;
2. Успешно работещи институции, които ръководят плановете и процедурите по възлагане на обществени поръчки и които сключват, управляват и наблюдават изпълнението на договорите за обществени поръчки;
3. Подходящи електронни инструменти;
4. Подходящи човешки ресурси по брой и видове умения, които трябва да планират и извършват процесите по възлагане на обществените поръчки; и
5. Компетентно управление на договорите за обществени поръчки.

От това следва, че подходящият административен капацитет на работната сила, заета в областта на обществените поръчки, е изключително важен компонент на една здрава и надеждна система на възлагане на обществени поръчки, който отговаря и за успешното развитие на всички останали компоненти. „Препоръките на Съвета по обществени поръчки“ (наричани оттук нататък „препоръките на ОИСР“) от 2015 г. призовават страните да развият работна сила в областта на обществените поръчки, която притежава капацитет непрекъснато да доказва по резултатен и икономичен начин успешна дейност срещу средствата, вложени в нея („Изграждане на административен капацитет“).

Надграждайки върху съществуващата дейност на национално ниво, както и върху дейността в рамките на европейското и международното ниво на сътрудничество, ОИСР, ЕК и България разработиха „отправни точки“ или „референтна рамка“ за проекта „Подкрепа за разработване и прилагане на Обучителен план за действие и развойна програма в областта на обществените поръчки в България в рамките на предварителните условия на ЕСИФЕС“ (Проектът).

За да се осъществи този проект, бяха определени ключовите партньори, а координационната роля бе възложена на Института за публична администрация (ИПА) и неговата Национална академия за квалификация на държавната администрация. Всъщност, като се има предвид преобладаващата му тежест и дейността по разработване и прилагане на обучителни програми за държавната администрация в България, се счита, че е от изключителна важност ИПА да се ангажира да работи пряко с ЕК и ОИСР, за да разработи план за обучение, който обхваща процесите в областта на обществените поръчки, свързани с подготовката, управлението, контрола и прилагането на проектите, които се финансират съвместно с ЕС.

Проектът е разработен в светлината на Плана за действие в рамките на предварителните условия и е насочен към следните три групи институции:

- (i) Управляващите органи и одиторските институции на Европейските структурни и инвестиционни фондове(ЕСИФ), в частност членовете на персонала им, които отговарят за контролните проверки на разходите за обществени поръчки от първо и второ ниво;
- (ii) Агенцията за обществени поръчки (АОП); и
- (iii) Изпълнителните власти в качеството си на възложители, както и други органи, които организират обществените поръчки в качеството си на бенефициенти на СИФЕС.

Настоящият доклад „Обучение за България в областта на обществените поръчки: нужди и приоритети“ е ключов продукт на Проекта, който определя несъответствията и пропуските в квалификацията на служителите, като същевременно излага и концепция за обучителен план и представя предложение за обучение с обучителни материали, учебен план и програма за повишаване на административния капацитет в определени аспекти на процеса по възлагане на обществените поръчки, за да се отговори на изискванията на предварителните условия на ЕСИФ по отношение на този капацитет. Целта на настоящия доклад е както да предостави основните резултати от оценката, извършена от ОИСР в България, така и наред с това да представи квалификационния план за действие и свързаните с него предложения за прилагането му. Анализът в настоящия доклад се основава на оценка на нуждите, извършена посредством интервюта с най-

важните заинтересовани институции³. Освен това анализът разчита на допълнителните доклади и проучвания, извършени от страна на ОИСР, Европейската комисия и българските власти.

В първата част на настоящия доклад се прави преглед на най-важните институции в България, които отговарят за инвестирането, закупуването, управлението, наблюдението и/или одитирането в рамките на съфинансираните от ЕСИФ проекти. Във втората част се прави оценка на нуждите от държавни служители – специалисти по обществени поръчки и се определят приоритети в областта на обучението и квалификацията им. Този компонент включва определянето на основните пропуски, празноти и несъответствия в административния капацитет при обществените поръчки, като се взема предвид цялостния процес по осъществяването на обществените поръчки и предварителните условия. Докладът оценява как изглежда България във връзка с тези условия. На трето място в доклада се обсъжда обучението с учебна програма, разработена от ОИСР, резултатите от него и пилотните обучения. В заключението на настоящия доклад се съдържа план с подробни приоритети в областта на обучението, целевите аудитории, учебните методологии, както и учебна програма с най-важните компоненти на учебния план.

Като част от настоящия проект ОИСР е разработила съответни учебни материали за програмите за изграждане на административен капацитет, както и най-важните крайни резултати, включващи общо ръководство за практическо приложение на новото законодателство в областта на обществените поръчки, презентации за определените учебни модули, предварителни изпити и изпити след завършване на обучението, справочни списъци и указания, които помагат на специалистите по обществени поръчки да прилагат правилните принципи в обществените поръчки, пет документа във връзка с някои стратегически теми в областта на обществените поръчки и още няколко неща. Учебната програма (програмата за обучение на учителите – ОО), представена в края на настоящия доклад, е разработена с цел да се насочи към служители - специалисти по обществени поръчки – с добри познания в тази област, за да могат тъкмо те да се превърнат в бъдещи учители. Ето защо беше сметнато, че съответният опит в областта на обществените поръчки е от изключителна важност за бъдещите учители, за да могат те да разберат по-добре материалите, включени в програмата.

Първоначалният план за учебната програма и свързаните с нея работни семинари беше да се организират отделни работни семинари за всяка отделна целева група. Но по време на проведените опознавателни мисии за установяване на фактите, открихме, че за всички целеви групи съществуват общи предизвикателства и проблеми, свързани с обществените поръчки. Тази оценка бе потвърдена и от българските власти, които поискаха да се съставят смесени аудитории от участници от различните целеви групи, които да посещават всички учебни модули независимо от факта, че някои от тях бяха конкретно разработени за нуждите на всяка една отделна целева група, например предварителния контрол за АОП, разработването на тръжната оферта за институциите възложители, последващите контролни проверки за управляващите органи. И затова оттук нататък подходът и организацията на работните семинари за обучение на учители и предоставянето на учебните материали (виж третия раздел на доклада) целяха да обединят всички бъдещи учители, които ще участват и ще се обучават на всичките учебни сесии. По този начин всички участници биха се възползвали от опита, който притежават колегите им в своята конкретна област.

Твърдо сме убедени, че тази методология ще предостави на българските власти по-голяма гъвкавост, когато модулите се използват за организиране на бъдещи обучения. Същевременно, като част от крайния резултат от Проекта, в програмата бяха включени и пилотни учебни занятия, за да се установи капацитета за усвояване на материала от учителите и на резултатността на цялата Програма за обучение на учители (ОО). Целта на пилотните занятия е да се позволи на всеки бъдещ учител да представи два модула (1 – 2 часа). Това е упражнение за бъдещите учители, при което ще се оценява тяхното ниво на познания по конкретни теми (един модул), но същевременно ще се оценяват и техните умения да представят материала пред останалите участници. Наред с това бъдещите учители ще получават експертна обратна връзка за всяко свое индивидуално представяне.

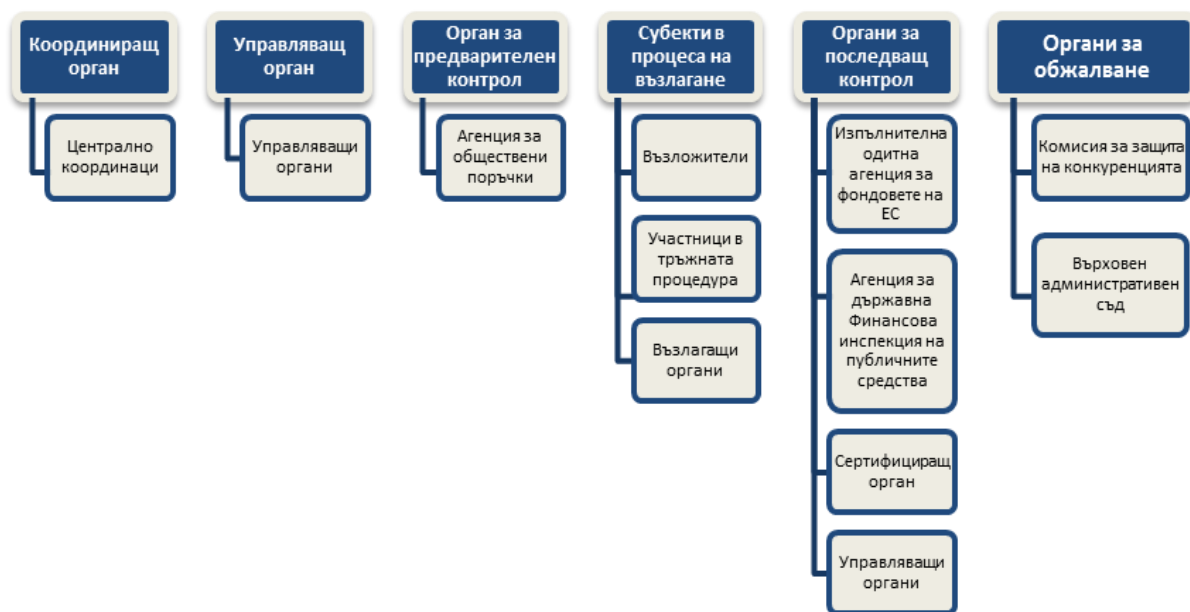
³ Интервютата са проведени по време на две мисии в София през февруари и април 2016 г. Представителите на ОИСР се срещнаха с Института за публична администрация, с Централното координационно звено на Агенцията за обществени поръчки, с няколко Управителни органи на оперативни програми, с възложители от местните и централните власти, одитните институции, с Централното звено на Дирекцията за финансиране и възлагане на обществени поръчки.

Настоящият доклад не представлява всеобхватна стратегическа визия за обществените поръчки в България. Той не е и всеобхватен преглед на системата за възлагане на обществени поръчки или на съществуващата управленска система за целите на ЕСИФ. Но той взема предвид установените недостатъци и изследва от какво България се нуждае, за да отговори на Плана за действие по отношение на административния капацитет според предварителните условия в областта на обществените поръчки. Докладът също така се спира на потенциалните рискове, които ЕК и българските власти трябва да осъзнаят и които трябва да се смекчат, за да се осигури терен за успешно и положително въздействие на обучителния план за действие в рамките на цялата общност от участници, ангажирани с възлагането и изпълнението на обществените поръчки.

1. Институционална рамка за възлагане на обществените поръчки

Страните членки на ЕС имат създадени свои собствени рамки за управление и контрол, за да управляват както националните си публични разходи и фондове, така и тези на Европейския съюз. Тези рамки обхващат широка гама от обществени институции, включително и върховни одитни институции – сметни палати. В България съществуват няколко институции, които играят ключова роля в управлението, договарянето, възлагането и надзора на средствата от европейските структурни инвестиционни фондове. Най-важните играчи сред тях са управляващите органи на оперативните програми и други възлагащи органи, които включват обществени органи на национално и под-национално (местно) ниво. Освен тези институции съществуват и контролни органи, които извършват както предварителен, така и последващ контрол върху целия процес на възлагане и изпълнение на обществените поръчки. В този раздел са представени ключовите институции, участващи в процеса на възлагане и изпълнение на обществените поръчки, особено тези, които имат отговорности за изпълнението на предварителните условия във връзка с административния капацитет и нуждата от по-нататъшни дейности за квалификация на служителите в тях (напр. АОП, управляващите органи и възлагащите институции). Таблица 1 по-долу представя общ преглед на тези ключови институции.

Графика 1. Най-важни институции, включени в процеса на обществените поръчки в България, които се финансират в рамките на Структурните и инвестиционни фондове на ЕС

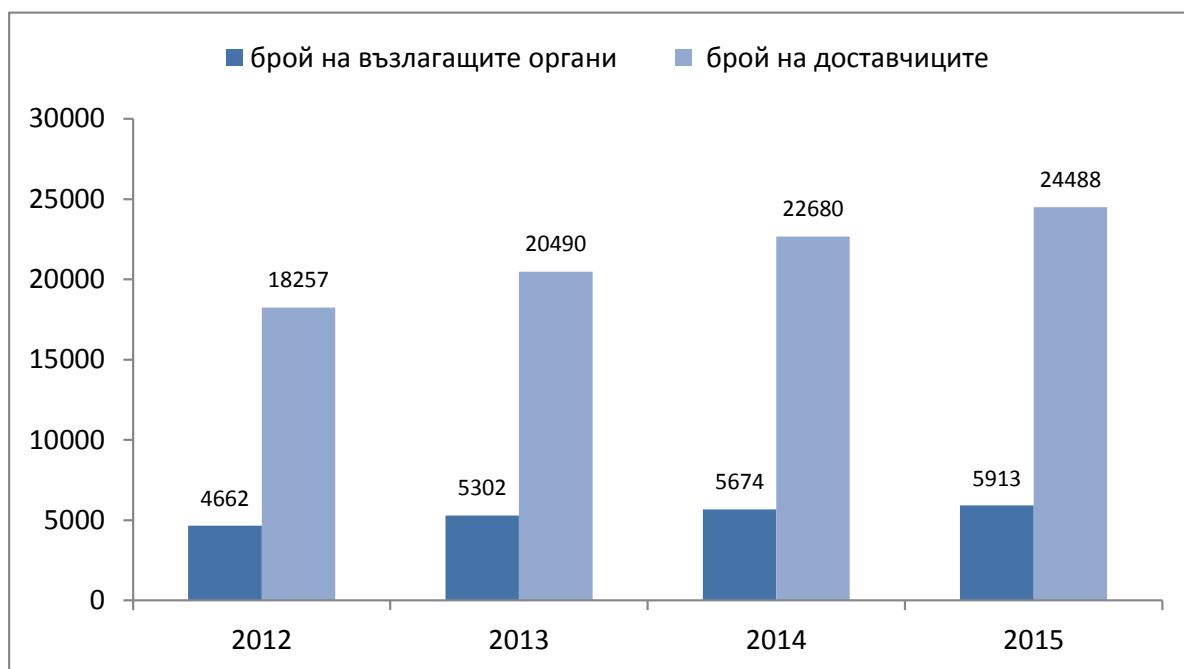


* Всички публични организации могат да са бенефициенти на структурните и инвестиционните фондове на ЕС, включително и Агенцията за обществени поръчки, управляващите органи, Националната сметна палата, Агенцията за държавна финансова инспекция на публичните средства и Изпълнителната агенция за одит на средствата от ЕС.

Възлагащи органи

Системата на обществените поръчки в България традиционно е сравнително централизирана. Броят на институциите-възложители съществено нарасна през последните години поради натиска за увеличаване на местния контрол върху децентрализираните бюджети. В резултат на това все повече договори за обществени поръчки са под контрола на кметове, училищни администратори и други местни официални лица, които често не притежават познания в областта на обществените поръчки и не са подготвени по отношение на изграждането на административен капацитет в условията на децентрализация на бюджета и обществените поръчки. Таблица 2 по-долу илюстрира промяната в броя на възлагащите органи и доставчиците през последните четири години.

Графика 2. Брой на регистрираните институции-възложители и доставчици/изпълнители в Регистъра на обществените поръчки



Източник: Интернет страница на АОП:

http://rop3app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=173,1710276&_dad=portal&_schema=PORTAL

В много европейски страни административният капацитет представлява предизвикателство за бенефициентите от всички нива на държавното управление независимо от тяхната зрялост и институционална рамка. В България недостатъчният брой на персонала, честото текучество, ниските нива на трудово възнаграждение, неквалифицираният персонал и липсата на подходящо обучение са сред трудностите, с които се сблъскват възлагащите органи, като това най-силно се проявява на местното ниво.⁴ На централно ниво съществува значително разнообразие и различия както при наемането на работа на служителите, така и в техния административен капацитет. Някои от възлагащите органи се принуждават да наемат консултанти по обществени поръчки, които да поемат управлението на процеса по осъществяване на обществените им поръчки главно в областта на техническите спецификации, но разходите за това са относително значителни, а проверките на Агенцията за обществени поръчки (АОП) сочат, че наетите консултанти не гарантират успеха на процеса по възлагане обществени поръчки, тъй като те самите понякога се изправят пред проблеми с техния собствен административен капацитет.⁵ Възлагащите органи в качеството си на основни бенефициенти от финансирането със средства от ЕСИФ в България трябва да се придържат към най-високите стандарти по отношение на обществените си поръчки. Следователно е важно за държавните служители от ведомства, които кандидатстват за обществени поръчки по проекти, финансирани със средства от ЕСИФ, да получат необходимата квалификация, която може да гарантира прозрачността, добрата организация и ефективността на цялостната система за възлагане и изпълнение на обществени поръчки.

4 Партньорско споразумение на Република България, което очертава помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за 2014-2020 г. сключено през юли 2014 г.

5 Европейска комисия (2016), оценка на административния капацитет, системите и практиките в целия Европейски съюз, за да се гарантира съответствието и качеството на обществените поръчки, свързани с Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), Окончателен доклад, профили на страните-членки.

Управляващи органи (УО)

Даден управляващ орган (УО) отговаря за добре организираното, икономично и ефективно управление при изпълнението на определена Оперативна програма (т.е. документът одобрен от Европейската комисия, с който се определят програмните стратегии и приоритети). Управляващият орган е един от множеството органи, определени от даден Европейски регламент, на който се възлага конкретна роля в управлението на програмите. Управляващият орган може да е държавна институция, например министерство, регионално ведомство, местен общински съвет, както и друг държавен или частен орган, който е номиниран и одобрен от дадена държава-членка на ЕС. От управляващите органи се очаква да провеждат дейността си съобразно с принципите на надеждното финансово управление. В България управляващите органи представляват дирекции в рамките на съответните министерства. Един управляващ орган е натоварен с изпълнението на редица задължения, които са залегнали в конкретен Регламент на Европейския съюз, като например.

- Да гарантират, че проектите са подбрани в съответствие с критериите, одобрени от Комитета по наблюдение на програмата;
- Да установяват и наблюдават процедурите, с които се гарантира, че разходите по проекта са извършени правилно и правомерно и че са били поискани и съответно заплатени;
- Да поддържат системи за съхраняване на данни, свързани с всички аспекти от изпълнението на програмата, включително финансовото управление, одитните процедури, наблюдението и оценката;
- Да гарантират, че във връзка с програмата е предприет подходящ начин за оценяване.

Управляващите органи контролират разпределението и използването на средствата, получени от ЕСИФ в България, извършват последващ контрол, а също така контролират законността на възлагането на обществените поръчки по време на проверката на разходите, извършени от бенефициентите. Основанието за този вид контрол е задължението на управляващия орган да потвърди, че направените разходи по договорите са извършени в съответствие със Закона за обществените поръчки. В частност тези дейности са свързани с контрол на процедурите при възлагане и изпълнение на обществените поръчки, тъй като това е област, силно изложена на рискове от измама и нередности. Предварителните контролни проверки се извършват главно преди подписване на договора и преди да се извършат плащанията.⁶ Някои управляващи органи от известно време не са извършвали предварителни контролни проверки в България и неотдавнашните промени в регулаторната рамка на предварителния контрол няма да промени този факт.

Смисълът и обосновката на реформата в системата на обществените поръчки в България е да се накарат управляващите органи да се съсредоточат върху функциите си при последващия контрол. АОП трябва да е единствената инстанция, когато става въпрос за предварителни проверки, за да се избегне смесването и объркването на функциите, както и за да се ограничат разминаващите се интерпретации, които се наблюдаваха в миналото. Някои управляващи органи в България имат служители, които са се посветили единствено на обществените поръчки, докато в други напълно липсва персонал, занимаващ се конкретно с обществените поръчки.⁷ Управляващите органи играят ключова роля, която гарантира, че програмите на ЕСИФ в България протичат гладко, но проблемите, които бяха открити в миналото, само подчертават колко важно е за управляващите органи да преминат през допълнително обучение, за да се повиши нивото на административния капацитет вътре в системата на обществените поръчки.

През предишния програмен период (2007-2013 г.) са изпълнени седем оперативни програми, финансирани чрез следните структурни фондове: *Транспорт, Околна среда, Регионално развитие, Конкурентоспособност, Техническа помощ, Развитие на човешките ресурси и административния капацитет*. Общият размер на средствата, финансирани от ЕСИФ, възлиза приблизително на 13.2 милиарда български лева⁸ или 6,7 милиарда евро, при което 2.3 милиарда лева са дошли от бюджета на

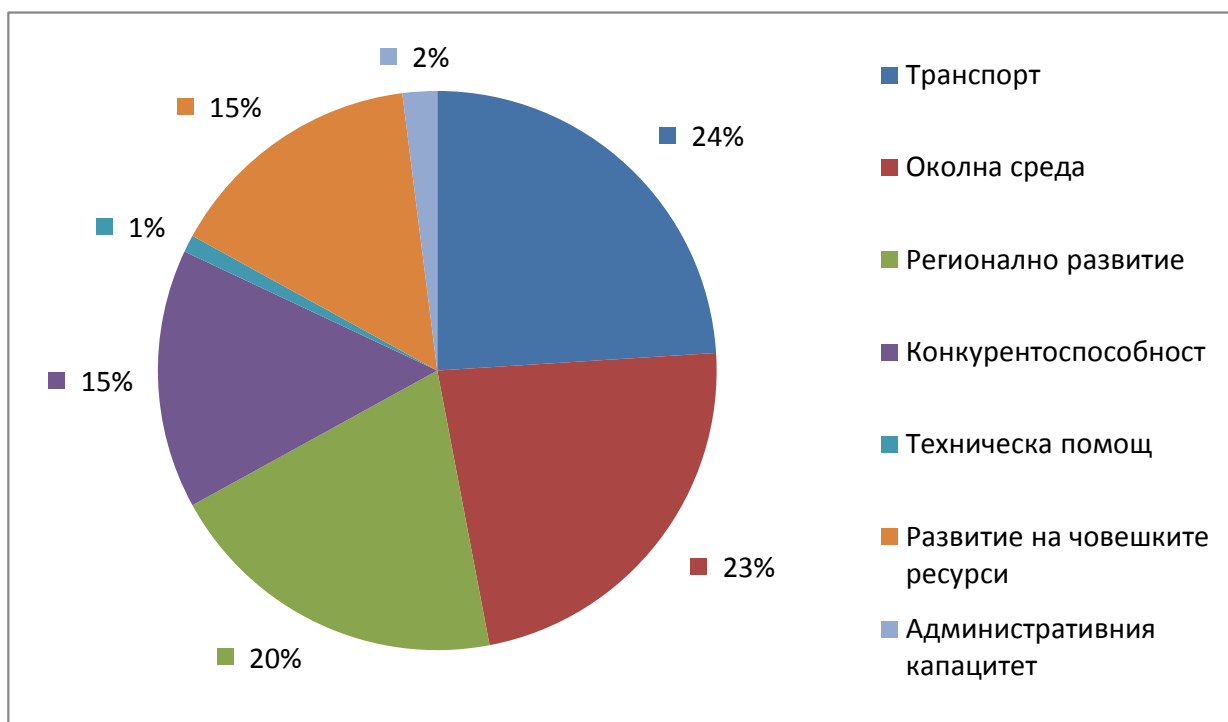
⁶ Европейска комисия (2016 г.), Оценка на административния капацитет, на системите и практиките в целия Европейски съюз, с цел гарантиране на съответствие и качеството на обществените поръчки, свързани с финансиране от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Окончателен доклад. Профили на отделните страни-членки.

⁷ Приложение 3, Партньорско споразумение на Република България, очертаващо помощта, получавана чрез Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 към месец юли 2014 г.

⁸ Един български лев се равнява грубо на половината от стойността на едно евро.

правителството. Двете най-големи програми са били Транспорт и Околна среда, като всяка от тях е получила около 2 милиарда лева. По отношение на броя на сключените договори Програмата за развитие на човешките ресурси е нотифицирала повече от 5000 договора, а Програма конкурентоспособност – повече от 3000. Най-малката програма е Техническа помощ с близо 95 милиона лева. На Таблица 3 е представена бюджетната разбивка за всяка оперативна програма за програмен период 2007-2013⁹. В допълнение към седемте оперативни програми съществуват още две – *Морско дело и рибарство* и *Развитие на селските райони*, които са били финансирани чрез съответните земеделски фондове.

Графика 3. Бюджет на оперативните програми за периода 2007-2013 г. (финансирани от Европейския съюз)



Източник: Европейска комисия

По-долу е представен списък на оперативните програми за програмен период 2014-2020 г.:

1. Оперативна програма „Инициатива за малките и средни предприятия“ 2014-2020 г.
2. Оперативна програма „Добро управление 2014-2020 г.“
3. Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г.
4. Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г.
5. Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г.
6. Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.
7. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.
8. Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 г.
9. Оперативна програма „Развитие на селските райони“ 2014-2020 г. (земеделски фондове)
10. Оперативна програма „Морско дело и рибарство“ 2014-2020 г.

Всеки участник в Контролната система за управление на фондовете на ЕС има свой собствен контролен лист за проверка и верифициране на обществените поръчки. През 2015 г. контролните листа за извършване на одитна проверка от Агенцията за одитиране на фондовете на ЕС бяха предоставени на останалите органи, работещи в тази област. Тази методология не представлява извършване на последващ контрол, а само определя финансовото въздействие на различните видове нередности. Освен това тази методология

⁹ https://www.eufunds.bg/images/Summary_implementation_OPs_November_2015.pdf - Обобщение за изпълнението на оперативните програми към месец ноември 2015 г.

съответства на Ръководството за определяне на финансовите корекции, което се прилага към разходите, финансирани от ЕС при споделено управление, което бе прието от Европейската комисия с Решение от 19.12.2013 г. Управляващите органи, сертифициращият орган и одитните институции имат различни правомощия, които са съгласувани и съответстват на приложимата правна рамка, а това се регулира на европейско ниво – чрез Регламент № 1303 на Европейския съвет и пр. Тези три институции осъществяват контролни дейности във връзка с разходите по сключените договори за обществени поръчки. Проблемите на последващия контрол се материализират, когато Одитната агенция стига до решение, което противоречи на проверката, извършена от управляващия орган. Наличието на две одитиращи институции не е особено ефективно и може да подкопае авторитета на управляващия орган като надзорна институция. Освен това, по време на мисиите си за установяване на факти, някои възлагащи органи, които общуват и се занимават с различни управляващи органи, повдигнаха въпроса, че управляващите органи не предявяват едни и същи изисквания, което води до допълнителна несигурност, липса на видимост и непредвидени финансови корекции.

Агенция за обществени поръчки (АОП)

Агенцията за обществени поръчки (АОП) е независим орган, подчинен на Министерството на финансите. Агенцията е създадена през 2004 г., отчасти за да изпълни ангажимента, поет пред Европейската комисия съгласно изискванията на Глава първа „Свободно движение на стоки“ от преговорния процес за присъединяването на България към Европейския съюз. АОП отговаря за изготвянето на проектозакон и нормативни актове в областта на обществените поръчки. Освен това агенцията наблюдава измененията, които се внасят в приложимите директиви и регламенти, като целта ѝ е да улеснява поддържането на осъвременена законодателна рамка. Агенция също така служи и като точка за контакти, която отговаря за предоставянето на методологическа подкрепа и за разпространението на най-добрите практики в тази област.

По-долу са представени примери за документите, разработени от АОП, във връзка със споменатата методологическа подкрепа:

- Общи методологически насоки и указания, които „...са разработени като едно от средствата за предоставяне на помощ на институциите възложители и кандидатите за участие в тръжни процедури относно прецизното и уеднаквено прилагане на законодателните актове в съответствие с принципите за публичност, прозрачност, свободна и честна конкуренция, както и за равнопоставеност на всички участници в тръжните процедури.“ Тези насочващи указания засягат различни аспекти на процеса по възлагане и изпълнение на обществени поръчки и са разработени въз основа на практиките, които се откриват в често задаваните въпроси от страна на институциите възложители.
- Практически указания, „които са в помощ на всички заинтересовани страни при разрешаването на въпросите, които имат, относно формата, организацията и поддръждането на информацията, която предстои да се публикува, като същевременно се предоставят насоки относно начина на работа със специализираната компютърна програма „Редактор на формуляри“ и пр.“
- Изпращане на писма със становища до институциите възложители в отговор на конкретни случаи от собствената им практика¹⁰, които се намират на интернет страницата на агенцията.
- Изготвяне на общо Ръководство за прилагането на новото законодателство и Ръководство за екологично съобразни обществени поръчки.
- Координиране на дейностите на ново създаденият Постоянен Методологически Съвет целящ създаване на синергия между органите за предварителен и последващ контрол и мониторинг на цялостното функциониране на системата за обществени поръчки за продължително подобряване.

Едно ново методологическо ръководство, включващо разпоредбите на новото законодателство, е изготвено от експертите на АОП и ще бъде предоставено за ползване на интернет страницата на агенцията през декември 2016 г. Освен това, АОП е разработила 12 ръководства и указания, публикувани на нейния интернет портал. Много е важно за АОП да споделя разработените от нея документи със заинтересованите лица, за да

¹⁰ http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=173.1122257&_dad=portal&_schema=PORTAL

се гарантира техният пълен ефект и максимално въздействие върху потребителите им. По време на опознавателната мисия на ОИСП се чува притеснения във връзка с полезността и намерението на предишните ръководства за повишаване на административния капацитет на работната сила, заета в сферата на обществените поръчки. Един от елементите на предложението обучителен план повдига въпроса за комуникационната стратегия, която може да е много полезна за АОП с цел подобряване на достъпността на консултантските съвети, които тя предоставя.

В миналото АОП обикновено извършваше предварителен контрол върху два вида процедури, а именно процедури, които над определена стойност напълно или частично се финансират от ЕСИФ, както и за процедури, договорени без обявление. По своето естество този контрол беше превантивен и представляваше само вид методологическа помощ. АОП не извършва последващ контрол. Както е описано в настоящия раздел на доклада, тези контролни проверки се извършват от управляващите органи, Агенцията за държавна финансова инспекция на публичните средства (АДФИ) и Изпълнителната агенция за одит на средствата от Европейския съюз. Новият закон за обществените поръчки (ЗОП)¹¹, който влезе в сила на 15 април 2016 г. промени правилата за извършване на предварителен контрол. Не всички процедури ще са предмет на предварителен контрол и според предоставената информация подборът на подлежащите на преглед случаи ще се извършва от електронна система, базирана на картографирането на риска. Този електронен инструмент за случаен подбор на процедури вече е достъпен от 1 септември 2016 г. насам. Правилата за извършване на този вид контрол и методологията за случайния подбор са публикувани на интернет страницата на АОП.¹² В допълнение към вида на гореспоменатия контрол, включен в процедурите, АОП също така трябва да извършва контрол и върху някои договорни изменения, както и върху договорните процедури без обявление. Методологическата тенденция е да се извършва одит (предварителен или последващ) на договорите за обществени поръчки въз основа на подхода за анализ на риска, който произтича главно от размера на праговите стойности и който често се среща в по-малко развитите системи за управление на риска. Съществуват и някои допълнителни критерии, с които АОП трябва да се съобрази като ги включи в тези процедури:

- Процент от договорите, възложени на един и същ изпълнител, работещ на конкретен пазар и/или по конкретен проект;
- Повтарящ се модел на променящи се поръчки, чрез който цените се повишават, разширява се обхвата или се удължава периода на споразумение, сключено след като институцията възложител вече е възложила договор за изпълнение на обществена поръчка;
- Повтарящ се модел на видоизменяне на договора и сключване на допълнителни договори след първоначалното възлагане на договора (в зависимост от общия брой на измененията и в рамките на конкретен период от време);
- Преглед на изпълнителите със сходни имена, адреси, телефонни номера и пр.;
- Преглед на договореностите, които са били предмет на възлагане на множество договори на един и същ изпълнител („раделяне“ на договорите).

Предварителен контрол също така ще се извършва и за изключенията, които позволяват да се използва метода на прякото възлагане. В рамките на предварителните преценки АОП също така ще трябва да оценява и техническите спецификации. В миналото тази допълнителна оценка не беше част от контролния процес и затова тя сега изисква допълнителни умения и подобрени компетентности от служителите на АОП. Новият предварителен контрол има за цел да позволи на АОП да повиши качеството на собствените си предварителни контролни проверки чрез намаляване на техния брой и чрез разширяване на обхвата на този контрол. Ето защо е необходимо да се проведат обучения, които ще повишат уменията на служителите на АОП, като им дадат възможност да вникна много по-дълбоко в работата си по контролирането на отделните тръжни оферти и процедури, отколкото им е било възможно в миналото, включително и чрез проверка на технически спецификации. Освен това си струва да се спомене, че след неотдавнашната реформа на системата за възлагане на обществени поръчки АОП ще притежава административния капацитет да посочва „наблюдатели“, които са натоварени със задачата да участват в оценителните комисии.

Освен това, на АОП е възложена отговорността да поддържа Портала за обществени поръчки (ПОП), който

11 http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/Normativna%20baza/ZOP_03_05_2016.pdf

12 http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=173,1086250&_dad=portal&_schema=PORTAL

представлява централизирана информационна система, предоставяща достъп до всички аспекти на обществените поръчки и до Регистъра на обществените поръчки (РОП). РОП е електронна база данни с информация за всичките процедури, свързани с обществените поръчки, която възлагащите органи са длъжни да предоставят. РОП се смята за основният инструмент, който също така гарантира и спазване на принципите за публичност и прозрачност. Понастоящем, само централизираният договарящ орган – *Дирекцията Централизирано звено за възлагане и обществени поръчки (ЦЗВОП)*, което придобива стоки и услуги, предназначени за един или повече възлагащи органи, или възлага договори за обществени поръчки за строително-монтажни работи, стоки и услуги, предназначени за един или повече възлагащи органи, използва електронния портал за обществени поръчки, на който публикува нотификации и пълна документация и договори, след когато те са били разработени. Досега България е въвела един такъв единен национален портал „всичко на едно гише“ (ПОП), който се управлява от АОП и включва в себе си и РОП – модул за кратки известия, както и други функции, макар че системата за електронни обществени поръчки все още не е напълно развита.

Електронните обявления са задължителни за всички възлагащи органи още от 2004 г. и в действителност през 2013 г.¹³ 87% от всички обявления за възлагане на договори са били публикувани он-лайн на интернет страницата на АОП. Освен това, порталът за обществени поръчки притежава функционалност за изпращане на електронни съобщения, която опростява разпращането на известията за договорите до РОП. Електронният достъп е задължителен от октомври 2014 г. Функционалността за електронно изпращане на съобщения, която е ключов индикатор за нивото на възприемане на електронните обществени поръчки в дадена страна, все още е недостъпна на националния портал, но до месец март 2017 г. електронното разпращане ще стане задължително за централните органи за обществени поръчки (ЦООП) на стоки и услуги, а от септември 2018 г. това ще стане задължително за всички възлагащи органи на територията на Европейския съюз.¹⁴ Според националната стратегия и плана за привеждането ѝ в действие, електронните обществени поръчки ще се въведат постепенно до 2020 г.

Новата регулаторна рамка за обществените поръчки изисква от АОП да осъвремени всички процедури, свързани с обществените поръчки, и понастоящем Агенцията прави това с помощта на подходящи партньори. АОП организира и управлява процеса на подготовката, изготвя и публикува стандартизирани формуляри и документи за дейностите, свързани с обществените поръчки в областите, където се привличат средства от ЕСИФ, като например водоснабдяване и водопречиствателни инсталации за отпадни води и транспортна инфраструктура. Управляващият орган (УО) за програмите на сектор „Околна среда“ заедно с Централното координационно звено (ЦКЗ) е разработил типови условия по договорите и стандартни формуляри за договорите в съответствие с новото законодателство, а АОП ги е проверила за съответствието им със ЗОП. Ръководствата, указанията и договорните формуляри могат също така да се разработят съвместно с асоциации от частния сектор, съответните министерства и административни власти, като в тази дейност участва и АОП. Например Строителната камара по собствено желание участва в разработването на стандартен формуляр за договор в областта на строителните дейности. Във всеки от тези случаи указанията, ръководствата и формулярите на договорите ще се предоставят на АОП за окончателен преглед за съответствието им със ЗОП. Понастоящем АОП финализира текстовете на един наръчник по въпросите на новия ЗОП и издава методологически указания (МУ) по конкретни теми. Предишните МУ включваха главно въпроси и отговори, свързани с изключенията от закона. Както вече бе споменато, АОП все още не разполага със съответните въпроси, свързани с приложението на новите правни разпоредби, които трябва да ѝ се предоставят от институциите възложители. Следователно ще мине известно време докато МУ включат подробна база данни във връзка с въпросите и отговорите. Освен това сега АОП има по-широката роля да дава указания за изпълнението на обществените поръчки, независимо дали те са в сферата на националното финансиране или се финансират със средства от Европейския съюз. Ето защо административният капацитет на АОП трябва да се укрепи и разшири, за може агенцията по-добре да подпомага институциите възложители, които боравят със средства от ЕСИФ, а това е от жизнено важно значение за България.

13 НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 2014 – 2020 г. (National Strategy for Development of the Public Procurement Sector in Bulgaria for the period 2014-2020)

14 Европейска комисия: възприемане на електронизацията и електронното обслужване на обществените поръчки. Окончателен доклад (2015 г.), изготвен за Генерална дирекция „Растеж“.

Изпълнителна агенция за одит на средствата от Европейския съюз (ИАОСЕС)

Тази агенция представлява орган, който изпълнява конкретни одитни дейности във връзка със средствата и програмите на Европейския съюз. Одитната агенция провежда независим одит за правомерността, икономичността и резултатността на разходването на публичните финанси. Подходът на агенцията е силно повлиян от подхода на одиторите от Европейската комисия, които наблюдават дейността ѝ. Одиторският екип на ЕК преглежда и оценява качеството на докладите, които ИАОСЕС съставя ежегодно. Последващият контрол на усвояването на средствата, отпуснати от ЕС, също се извършва от Изпълнителната агенция за одит на средствата от Европейския съюз (ИАОСЕС), която оценява съответствието на управлението и контролните системи за всички оперативни програми, които се финансират съвместно с Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. От една страна ИАОСЕС оценява правилното функциониране на управлението и контрола, а след това потвърждава законността и правилността на одобрените разходи пред Европейската комисия.

Агенцията извършва одитни проверки на средствата и програмите, които се финансират еднолично и единствено от Европейския съюз. Агенцията одитира както управляващите органи, така и възлагащите органи. Бенефициентите се одитират непряко, за да се определи легитимността на разходите, свързани с обществените поръчки, както и легитимността на другите разходи, за които е поискано да се възстановят чрез реимбурсиране от страна на Европейската комисия. Тя провежда редовни одитни проверки на възлагащите органи на централно и местно ниво. Одитната агенция също така съсредоточава вниманието си върху правомерността на процедурите и предлага финансови корекции, но не разполага с никакви правомощия да налага санкции. Тя одитира дейността на всички бенефициенти на ЕСИФ, включително и на частните дружества, които действат в съответствие с Постановление 118 от 2014 г. Одитната проверка обхваща целия процес по възлагане и изпълнение на обществените поръчки, а не проверя само сключения договор. Всяка година Агенцията одитира средно между 300 и 500 тръжни оферти, а резултатите от проверките ѝ се съобщават на съответните управляващи органи и възлагащи органи. Анализът на този цялостен одит се публикува на интернет страницата на агенцията и включва всички съотносими справочни списъци (един за публичните органи и друг за частните дружества).

Освен това Одитната агенция провежда обучителни занятия за служители от държавния сектор. Обучението включва обяснение за причините за грешките, допускани в миналото, които са довели до финансови корекции, като за целта се обсъждат действителни случаи от практиката ѝ. Целта на това обучение, предназначено за институции възложители, е те да се поучат от миналите грешки и да получат основни познания за това как да прилагат правилните принципи.

Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ)

Агенцията за държавната финансова инспекция на публичните средства е институция, създадена през 2006 г. с цел да се гарантира защитата на публичния финансов интерес. Тя извършва инспекции на бюджета и на финансово-икономическите и счетоводни дейности на държавните органи, като притежава правомощията да налага и санкции. АДФИ отговаря за последващите контролни проверки на обществените поръчки и предоставя голяма по обем информация за нарушаването на регулаторните норми при осъществяването на обществените поръчки, което се открива в хода на инспекционната ѝ дейност. АДФИ притежава правомощията да санкционира, но е уязвима поради неоправдана политическа намеса. В резултат на това тя е склонна да избягва големите по мащаб проекти и съсредоточава вниманието си върху малките договори за обществени поръчки.¹⁵

Сертифициращ орган

Страните членки на ЕС трябва да определят по един Сертифициращ орган (СО) на програма, като един и същи орган може да бъде Сертифициращ орган по няколко програми. Дирекция Национален фонд в

¹⁵ Александър Стоянов, Руслан Стефанов и Боряна Велчева ((2014 г.) „Антикорупционните реформи в България: Загубеното десетилетие?“ в Антикорупционната фронтова линия: Антикорупционният доклад, том 2.

Министерство на финансите на България е Сертифициращ орган (СО) отговорен за получаване на средства от ЕС. СО в частност е отговорен за изготвяне и представяне на сертифицирани отчети за разходи и искания за плащания към ЕС, както и да удостовери, че:

- Отчетът за разходи е верен, резултат от надеждна счетоводна система и се основава на проверими подкрепящи документи;
- Заявените разходи са в съответствие с приложимите Общностни и национални правила и са били и направени във връзка с операции избрани за финансиране съгласно критериите приложими за програмата и в съответствие с Общностните и национални правила;

Управляващите органи на всяка индивидуална оперативна програма са под надзора на Сертифициращия орган и Изпълнителна агенция Одит на средствата от ЕС. СО е отговорен да се увери, че е получил адекватна информация от УО, относно процедурите и извършената верификация във връзка с разходите включени в отчетите на разходи.

Централно координационно звено (ЦКЗ)

Централното координационно звено (ЦКЗ) е координационният орган за всички структурни и инвестиционни фондове на ЕС. То отговаря за цялостното наблюдение (мониторинг) на всички оперативни програми и се координира с Програмата за развитие на селските райони и Програмата за морско дело и рибарство. ЦКЗ не ги управлява пряко, тъй като само съответните управляващи и междинни органи имат тази изключителна роля и право. ЦКЗ гарантира спазването на цялостния процес на координация на оперативно ниво, което включва:

- ръководство по изготвянето на националното законодателство, както и на документи и правила, свързани с ЕСИФ;
- координация и преговори по големите съвместни проекти с Европейската комисия;
- изготвяне и предаване на доклади за приноса на съ-финансираните програми, свързан с изпълнението на Партньорското споразумение с ЕС;
- координационен механизъм за информация и публичност; цялостен мониторинг на изпълнението на програмите;
- организация на работни групи и срещи;
- подкрепа за дейността на Координационния съвет за управление на фондовете на ЕС и на Комитета по наблюдение на партньорското споразумение (КНПС);
- надзор над работата на управляващите органи и на напредъка по оперативните програми, включително и Програмата за развитие на селските райони и Програмата „Морско дело рибарство“;
- номиниране на свързочни служители за оперативните програми, които подпомагат управляващите органи на оперативните програми и наблюдават дали оперативните програми бележат напредък за изпълнението на Партньорското споразумение¹⁶.

Освен това ЦКЗ предоставя подробни оперативни наръчници и процедури, които се преразглеждат ежегодно. Освен това ЦКЗ ще координира процеса на разработване на новите справочни списъци, отнасящи се до последващия контрол.

Обучение на държавната администрация

Институтът за публична администрация (ИПА) предоставя централизирано обучение по всички съотнесими теми на държавните служители, заети в сферата на държавната администрация в България и на всички нива (централно, регионално и местно), включително и на тези, заети в сферата на обществените поръчки. ИПА разполага с персонал от 29 служители, които отговарят за проектирането, планирането, организирането, изпълнението и оценката на обучителните програми за държавните служители от различни сфери на дейност. Институтът е сключил споразумения с повече от 100 доставчика на обучителни програми,

¹⁶ Министерство на финансите (2007 г.), Оперативна програма Техническа помощ 2007-2013 г.. България.

произхождащи както от държавния, така и от частния сектор, които разполагат с експерти и специалисти по най-различни теми. Когато става въпрос за разработването на обучителни проекти, свързани с обществените поръчки, ИПА играе координираща роля, докато АОП ѝ помага за определянето на нуждите от обучение и предоставя съответните обучители. ИПА отговаря за разработването на обучителната стратегия и поставя началото на обучителните модули, но тя не предоставя постоянно обучение за служители от сферата на обществените поръчки и не винаги включва обучителите, с които АОП разполага, в тези обучения.

ИПА не е задължен да предоставя постоянни обучения по дадена тема. Вместо това Институтът изготвя каталог въз основа на анализ на нуждите от обучение и получава заявки за провеждане на конкретните обучения. В зависимост от тези заявки ИПА формира групи за конкретни дати за провеждане на исканото обучение. Що се отнася до обученията в сферата на обществените поръчки, ИПА осигурява помощ в подготовката на обучителната програма и институтът сам би могъл да предостави и обучители. Но изглежда, че сегашната обучителна стратегия не може да отговори на необходимите нужди за и изискванията към конкретно обучение, а това налага да се ревизира цялостната стратегия, да се преценят нуждите от обучение и същевременно да се осъществи наблюдение на резултатите от провежданите обученията в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

Обучението, насочено към сферата на обществените поръчки, е сериозно ограничено, а това отчасти се дължи на липсата на достатъчно информация за нуждите от такова обучение. Така например през 2014 г.¹⁷ е бил предложен само един такъв курс, Това също обяснява защо през последните години обучението, предоставяно от частни организации, непрекъснато се разраства по обем. Понастоящем ИПА разработва една по-солидна обучителна програма по въпросите на обществените поръчки, която е предназначена за новоназначените служители АОП и която периодично ще се осъвременява, за да може да обслужва нуждите и на дългосрочно заетите служители в агенцията. ОИСР препоръчва на държавите да стимулират въвеждането на подхода на сътрудничеството чрез създаването на „центрове на знанието“. Понастоящем институтът води разговори със Софийския университет за разработването на обучителна програма по проблемите на обществените поръчки. Не е ясно кога тази програма ще е готова, но представители на ИПА вече споделиха идеите си с официални лица от ОИСР и подказаха, че материалите за такова обучение, разработени по този европейски проект, има вероятност да се включат в университетския учебен план.

Въвеждането на обучителния план ще зависи от възможностите на ИПА да го финансира със собствени средства, което е възможно да стане с финансовата подкрепа от оперативните програми, субсидирани в рамките на ЕСИФ. Освен това, АОП е една от най-важните целевите групи в плана за обучение, като от нея се очаква да окаже подкрепа на ИПА при осъществяването на обучителния план и да предостави обучители за някои части от учебната програма.

17 Институт за публична администрация, Каталог 2014 г. достъпен на интернет адрес: http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/catalogue_2014_en.pdf

2. Преценка на предизвикателствата

В този раздел се хвърля светлина върху ключови проблеми, свързани с рамката на обществените поръчки, които използват средства от ЕСИФ, въз основа на интервюта, проведени със съответни заинтересовани лица, т.е. АОП, ЦКЗ, управляващите органи, възлагащите органи и пр. Бяха събрани и допълнителни доказателства, които допълват тези интервюта и представят един по-широко обхванат поглед върху ситуацията. Допълнителната информация включва доклади и отчети, публикувани от Европейската комисия, за ситуацията в областта на обществените поръчки в България, като например: Ръководството за предварителните условия за съфинансиране от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), Ръководството за практикуващите специалисти в областта на обществените поръчки, което съдържа насоки за избягване на най-често допусканите грешки в проектите, финансирани от ЕСИФ, Българската стратегия в областта на обществените поръчки и пр. Най-важните моменти от получените резултати бяха разделени по теми, които поставят основите за изграждане на административен капацитет по време на провеждането на работните семинари и бъдещите обучения. Важно е да се разбере, че тези резултати отразяват предизвикателствата, пред които по принцип българските власти са изправени в областта на обществените поръчки, а това не касае единствено обществените поръчки, свързани с ЕСИФ. Във всеки случай, констатациите не бива да се генерализират, тъй като не всички обществени институции се сблъскват с едни и същи проблеми и предизвикателства. Но в България съществува и значителен брой обществени институции, които трябва да се справят с тези предизвикателства. По този начин страната ще успее да отговори и на критериите за предварителните условия, отнасящи се до административния капацитет, с който тя трябва да разполага до определената предстояща дата.

Ръководство по предварителните условия

През 2014 г. Европейската комисия публикува *Ръководство по предварителните условия на Европейските структурни и инвестиционни фондове Части I и II*. Това ръководство е предназначено за звена, които боравят със средства на ЕСИФ. Целта му е да представи рамка за оценката, извършвана от Комисията, за съответствието и адекватността на информацията, която предоставят страните членки, за приложимостта и изпълнението на предварителните условия. В част II се описват някои от видовете на откриваните нередности, които конкретно засягат условията, свързани с обществените поръчки. Таблица 1 включва общ преглед на тези нередности, заедно с преценката относно това как България се съпоставя спрямо другите страни и как изглежда на фона на тези нередности.

Таблица 1. Видове нередности, открити в България.

№о.	Процедури	Вид нередност	Открита в България
1	Обявление и тръжна спецификация	Липсва публикация на обявление за обществена поръчка.	Да
2	Обявление и тръжна спецификация	Изкуствено разделяне на строително-монтажни работи/услуги/доставки.	Да
3	Обявление и тръжна спецификация	Несъобразяване със сроковете за получаване на тръжните оферти; ил несъобразяване със срока за получаване на заявление за участие в тръжната процедура.	Да
4	Обявление и тръжна спецификация	Дава се недостатъчно време на потенциалните участници в търга или кандидатите да получат тръжните документи.	Да
5	Обявление и тръжна спецификация	Липса на публикация за: (1) удължаване на срока за получаване на тръжните оферти; (2) удължаване на срока за получаване на заявления за участие в тръжната процедура.	Да
6	Обявление и тръжна спецификация	Случаи на необосновано използване на процедура с договаряне с предварителна публикация на известието за сключване на договор.	Да
7	Обявление и тръжна спецификация	За възлагането на договори в областта отбраната и сигурността, попадащи конкретно в текстовете на Директива 2009/81/ЕК, недостатъчна обосновка на липсата на публикация на обявление за обществена поръчка.	Въпросът не е повдиган

№о.	Процедури	Вид нередност	Открита в България
8	Обявление и тръжна спецификация	Неупоменаване: на критериите за подбор в обявлението за обществена поръчка и/или в критериите за възлагане (и тежестите), както в обявлението за обществена поръчка, така и в тръжните спецификации.	Въпросът не е повдиган
9	Обявление и тръжна спецификация	Незаконен и/или дискриминационен подбор и/или незаконни и/или дискриминационни критерии за възлагане, записани в обявлението за обществена поръчка или в тръжната документация.	Да
10	Обявление и тръжна спецификация	Критериите за подбор не са свързани с предмета на договора.	Да
11	Обявление и тръжна спецификация	Дискриминационни технически спецификации.	Да
12	Обявление и тръжна спецификация	Недостатъчно добре определен предмет на договора.	Да
13	Оценка на тръжните оферти	Видоизменяне на критериите за подбор след отварянето на тръжните оферти, което води до некоректно допускане на участници в тръжната процедура.	Въпросът не е повдиган
14	Оценка на тръжните оферти	Видоизменяне на критериите за подбор след отварянето на тръжните оферти, което води до некоректно отхвърляне на участници в тръжната процедура.	Да
15	Оценка на тръжните оферти	Оценка на участници в тръжната процедура или на кандидати, като се използват незаконни критерии за подбор или за възлагане на договор.	Да
16	Оценка на тръжните оферти	Липса на прозрачност и/или на равноправно третиране по време на оценяването.	Да
17	Оценка на тръжните оферти	Видоизменяне на тръжната процедура по време на оценяването.	Да
18	Оценка на тръжните оферти	Водене на преговори по време на процедурата по възлагане на договора.	Въпросът не е повдиган
19	Оценка на тръжните оферти	Процедура с договаряне с предварително публикувано обявление за обществена поръчка, която съществено видоизменя условията, изложени в обявлението за обществена поръчка или в тръжната спецификация ¹⁸ .	Въпросът не е повдиган
20	Оценка на тръжните оферти	Отхвърляне на тръжни оферти с необичайно ниски цени.	Въпросът не е повдиган
21	Оценка на тръжните оферти	Конфликт на интереси.	Да
22	Изпълнение на договора	Съществено видоизменяне на елементите от договора, които са били изложени в обявлението за обществена поръчка или в тръжната спецификация.	Да
23	Изпълнение на договора	Намаляване на обхвата и обема на договора.	Въпросът не е повдиган
24	Изпълнение на договора	Възлагане на допълнителни договори за строително-монтажни дейности, услуги или доставка на стоки (ако такова възлагане представлява съществено видоизменяне на първоначалните условия на договора) без конкуренция в отсъствието на едно от следните условия: изключителна спешност, обусловена от непредвидими събития, както и от непредвидими обстоятелства, налагащи допълнителни дейности, услуги или доставки.	Да
25	Изпълнение на договора	Допълнителни дейности или услуги, надвишаващи лимита, определено съгласно съответните разпоредби.	Да

Източник: ЕК (2014 г.) *Ръководство по предварителните условия за финансиране от Европейските структурни и инвестиционни фондове Част II*¹⁸

18 Въз основа на Ръководството за предварителните условия ЧАСТ II, Раздел Б4 се занимава конкретно с условията при обществените поръчки. Откритите нередности се базират на информацията, събрана по време на опознавателните мисии, относно как България отговаря на предварителните условия.

По време на интервютата за потвърждение на неотдавнашните оценки и преценки за системата на обществените поръчки бяха открити няколко нередности, свързани с обявленията за обществени поръчки, с тръжните спецификации и с оценяването на тръжните оферти. Освен това анализът на изпълнението на договорите пре-потвърждава, че съществува необходимост от подобряване на процеса за възлагане на обществени поръчки за изпълнение на допълнителни дейности. Важно е да се спомене, че тези нередности са само някои от ключовите предизвикателства, с които се сблъскват българските власти в сферата на обществените поръчки, и следователно на тях се обърна специално внимание при разработването на настоящето обучение.

Друг инструмент, разработен от Европейската комисия, е *Ръководство по обществени поръчки за практикуващи специалисти относно избягването на най-често срещаните грешки по проектите, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове*¹⁹. Ръководството представя общ преглед на някои от най-сериозните грешки, които се допуска по проектите на ЕСИФ. Тези грешки бяха преценени във връзка със ситуацията в България. Таблица 2 по-долу представя описание на най-често срещаните грешки по проектите на ЕСИФ в България.

Таблица 2. Обичайните грешки в проектите, финансирани от ЕСИФ

Теми	Какво трябва да се направи, за да се избегнат сериозните грешки по проектите, финансирани от ЕСИФ	Положението в България
<i>Подготовка и планиране</i>	Имате ли разработени стандартни формуляри за общуване с участниците в тръжната процедура? Записвате ли най-важните решения (т.е. да се регистрира известната на този етап информация, възможностите за избор на вариант и обосновка на предпочитания вариант)? Имате ли правила относно планирането, провеждането и контрола върху процедурите, свързани с обществените поръчки?	Не са изготвени, но работи по разработването на стандартни документи. Нужно е да подобрим информационната документация. Нужно е да подобрим процедури
<i>Подготовка и планиране</i>	Понякога пропускате ли да извъствате? Публикувате ли в Официалния вестник на Европейския съюз – (OJEU)?	Да, това се случва.
<i>Подготовка и планиране</i>	<i>Често ли се разделяте договорите за обществени поръчки? (ако е така те попадат под прага за публикуване в ЕС).</i>	Не е ясно.
<i>Публикуване</i>	Колко често публикацията на обявление за обществена поръчка на стойност над праговете не се публикува?	Не е ясно.
<i>Публикуване</i>	Възлагащите органи често ли внасят корекции в критериите за подбор или възлагане след публикуването на обявление за обществена поръчка (ООП)?	Да, това се случва
<i>Публикуване</i>	Специалистите по обществени поръчки съзнават ли, че съществените промени в критериите за подбор, внесени след като веднъж вече са били установени, са неприемливи?	Редно е да го съзнават, но не винаги е така.
<i>Публикуване</i>	Обичайно ли е в спецификацията на ООП да се включват условия, преднамерено насочени срещу участници в тръжната процедура от друга държава, или да се търсят стоки, които само един доставчик (или доставчик от една държава) може да достави, които са съвсем неприемливи?	Да, това се случва
<i>Публикуване</i>	Съществуват ли плаващи срокове? Таксите за тръжното досие различни ли са при различните обявления за обществени поръчки и защо?	Има тенденция сроковете се колебаят, същото е и при таксите.
<i>Оценка на тръжните оферти</i>	Често ли се случва критериите за възлагане или методологията за оценяване да се променя по средата на процеса по избор на Тръжна оферта и възлагане на договор?	Да, това се случва
<i>Оценка на тръжните оферти</i>	Ако трябва да се използва Методологията за икономически най-изгодна оферта, в нея включени ли са подробностите за всички критерии (както и предлаганата методология за оценка) по степен на значимост - или в известието за сключване на договор, или в тръжните документи, или и в двете?	Подробности не са включени, нито са добре разработени.
<i>Оценка на тръжните оферти</i>	Разясненията, предоставяни от възлагащите органи водят ли до ситуация, в която на наддаващ участник-оферент се разрешава да промени вече подадената си оферта?	Не е ясно

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf

Оценка на тръжните оферти	Документира ли се цялата комуникация с участниците в тръжната процедура?	Не
Възлагане на договора	Обичайно ли е възлагащите органи да не публикуват обявление за възложен договор? Ако обявление за възложен договор не било публикувано, дори и след периода от 48 дни, дали възлагащият орган ще го публикува независимо от това?	Не е ясно
Изпълнение на договора	Обичайно ли е в договорите да се внасят изменения и използва ли се процедурата с договаряне за извършване на допълнителни дейности от съществуващ изпълнител без да се провежда обществена поръчка за допълнителни дейности или услуги?	Да, това се случва

Източник: ЕК (2015 г.), Обществени поръчки - Ръководството по обществени поръчки за практикуващи специалисти относно избягването на най-често срещаните грешки по проектите, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf

Справочният списък на ЕСИФ за обичайните и най-често срещани грешки изяснява къде трябва да се насочи вниманието към необходимостта от подобрения. Съществуват проблеми, към които българските власти трябва да се обърнат на всеки етап от цикъла на обществените поръчки. Най-сериозните проблеми обаче съществуват в подготвителния етап, етапа на планиране и на етапа, в който се оценяват и подбират тръжните оферти, а после се възлагат и съответните договори. Процесите и процедурите за поправяне на пропуски и грешки или за влизане в арбитражно производство досега не са били неразделна част от това оценяване, но е редно да се включат във всяка реформа на системата за обществени поръчки. Всъщност, когато се откриват пропуски и нарушения, се изисква силна и надеждна система за арбитраж.

Както контролът върху процедурите, свързани с обществените поръчки, така и определянето на финансовия ефект от откритите нередности са в ръцете на Изпълнителната агенция за одит на средствата от Европейския съюз. Нередностите откривани от тази одитна агенция могат да доведат до големи последици за публичните институции, в случай, че тя им наложи своите финансови корекции. Самата одитна процедура обхваща процедурите по възлагане и изпълнение на обществените поръчки, документацията, свързана с процеса на обществените поръчки, подписаните договори и тяхното изпълнение, документите, които удостоверяват изпълнението на договорите, както и самото им физическото изпълнение. Таблица 3 представя списък на нередностите заедно с различните възможности за финансови корекции, както и често срещаните примери за съществуващи нередности.

Таблица 3. Видове нередности, открити в България от Изпълнителната агенция за одит на средствата, предоставяни от Европейския съюз²⁰

Вид нередност	Финансови корекции	Най-често срещани примери
Свързана с приложимия ред за осъществяване на обществена поръчка и с принципа за публичност и прозрачност	Финансовата корекция представлява 100 % или 25%.	Незаконно разделяне на процедурите по реализиране на дадена обществена поръчка; липса на обявление, публикувано в Официалния вестник на ЕС; неизпращане на решение за промяна в обявлението или удължаване на крайния срок за подаване на предложения до Официалния вестник на ЕС.
Незаконнообразен краен срок за подаване на предложения (оферти)	Финансовата корекция се определя въз основа на съотношението между законовия краен срок и незаконнообразното съкращаване и представлява: 25% (за повече от или равно на 50% от незаконно съкращаване) 10% (за повече от или равно на 30% от незаконно съкращаване) 5%/2% (за по-малко съкращаване на срока)	Непълно предварително обявление; липса на електронно подаване на документи за обществена поръчка; липса на осигуряване на пълен достъп до документацията на интернет страницата купувача/възложителя; несъобразяване със задължението за удължаване на крайния срок; незаконнообразно съкращаване на крайния срок с решение за въвеждане на такава промяна.

²⁰ Въз основа на една презентация на тема *Контрол върху процедурите, свързани с обществените поръчки, и определяне на финансовия ефект от откритите нередности*, разработена от Изпълнителната агенция за одит на средствата, предоставяни от Европейския съюз и изнесена през месец април 2015 г. в Школата за публични финанси (Министерство на финансите).

Вид нередност	Финансови корекции	Най-често срещани примери
Незаконособразен краен срок за закупуване или получаване на тръжната документация	Финансовата корекция се определя въз основа на съотношението между окончателния краен срок за получаване на предложението и окончателния краен срок за получаване на тръжната документация и възлиза на: 25% (за малко от 50%) 10% (за по-малко от 60%) 5% (за по-малко от 80%)	
Ограничителни или незаконособразни изисквания	Тежестта на тази нередност се определя въз основа на броя на получените предложения и други, свързани с това фактори. В този случай винаги се начислява финансова корекция от 25%, 10% или 5%.	<ul style="list-style-type: none"> • Изискване за вписване в националния регистър на външно-икономическите оператори без думите „или равнопоставено“ изискване за предоставяне на услуга на територията на страната или на конкретно място като критерий за подбор, а не като изискване към участник в тръжната процедура; • Неравноправно третиране на различните видове участници в тръжната процедура; • Непропорционални изисквания за оборот; • Изисквания относно наличие на застраховка за професионален опит и правна отговорност за участници в търг за проектиране, строителство и техническо оборудване; • Изискване за сертификати на екипа, изпълняващ проекта, за управление на качеството и опазване на околната среда.
Незаконособразна методология за оценяване	Тежестта на тази нередност се определя въз основа на броя на получените предложения и други, свързани с това фактори. В този случай винаги се начислява финансова корекция от 25%, 10% или 5%.	<ul style="list-style-type: none"> • Смесени индикатори за оценяване при критериите за подбор; • Методологии на „усредните стойности“; • Индикатори за оценяване, необвързани с темата на обществената поръчка; • Грешки във формулата за оценяване; • Оценката на предложенията не отговаря на изискванията на купувача (възложителя).
Незаконособразен пред на обществената поръчка техническите спецификации	Тежестта на тази нередност се определя въз основа на броя на получените предложения и други, свързани с това фактори. В този случай винаги се начислява финансова корекция от 25%, 10% или 5%.	<ul style="list-style-type: none"> • Включване на дейности от сферата на интереси на различни икономически оператори без посочване на позиции; • Задължително подаване на предложения за всички диференцирани позиции, когато позициите попадат в сферата на интереси на различни икономически оператори; • Неясен (непълен) предмет на договора или на техническата спецификация; • Изискване за стандарти, търговски марки или полезни модели без фразата „или еквивалент“; • Включване на доставки или услуги, несвързани с бъдещия строеж.
Незаконособразно изменение на изисквания в тръжната документация	Финансовата корекция е 25%, 10% или 5%.	<ul style="list-style-type: none"> • Изменение на критериите за подбор или изисквано документно доказателство във връзка с тях или технически спецификации с предоставен пояснения; • Поясненията не са публикувани; • Поясненията изменят информацията, публикувана с поканата за участие в процедура за възлагане обществен поръчка.
Неравноправно третиране на участниците в тръжната процедура	Финансовата корекция е 25%, 10% или 5%.	<ul style="list-style-type: none"> • Избраният изпълнител не отговаря на изискванията; • Незаконно са отхвърлени участници в тръжната процедура; • Неравноправно третиране на подбрания изпълнител на отхвърлените участници в тръжната процедура.

Вид нередност	Финансови корекции	Най-често срещани примери
Незаконни изменения на клаузите в договора преди или сред подписването му	Финансовата корекция е 25%, 10% или 5%.	<p>Преди подписване на договора:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Договорът не включва всички приложения, въз основа на които е избран изпълнителят; • Договорът не съответства на този, включен в документацията за обществената поръчка; • Договорът е подписан без документите, изисквани според чл.42 от ЗОП (документи за регистрационни гаранции за изпълнение и пр.); <p>След подписване на договора:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Договорът трябва да се изпълни съгласно изискванията на документацията за обществената поръчка и на предложението на избрания изпълнител; • Да се обърне особено внимание на крайния срок, стойността, и на другите оценени участници в търга, включително и на експертния екип, който ще изпълнява договора.

Източник: Изпълнителна агенция за одит на средствата, предоставяни от Европейския съюз

Според Одитната агенция положението в България не се е подобрило. Освен това, през последните няколко години са установени много повече нередности и са наложени все повече финансови корекции. Същевременно, някои от най-често срещаните грешки и нередности, установени в миналото и представени на възлагащите органи, вече не се допускат. Но възлагащите органи са склонни „да създават“ нови нередности. Контролните листа, разработени от Одитната Агенция, сега предстои да се допълнят и изменят в съответствие с новия ЗОП. Същевременно се предполага, че контролните листа за последващ контрол на управляващите органи също ще се променят и допълнят. Централното координационно звено ще координира процеса на разработване на новите контролни листа.

Законодателство

Транспонираното законодателство в областта на обществените поръчки и съответните му подзаконовни нормативни актове, които влязоха в сила от 15 април 2016 г. би трябвало да доведе до съществени промени в начина, по който се управляват и практикуват процедурите в областта на обществените поръчки. Известно ниво на сложност е вътрешно присъщо на всяка система за възлагане и изпълнение на обществени поръчки и такъв е случаят и с България, особено що се отнася до конфликта на директивите на ЕС с националното законодателство, което на свой ред е довело до налагане на финансови корекции за субектите, които прилагат българското законодателство. Съществува и липса на яснота в предишния закон, за който се смята, че е бил прекалено фокусиран върху процедурите. Чуха се призови за опростяване на процедурите в областта на обществените поръчки и тъкмо затова новата регулаторна рамка е далеч повече ориентирана към принципите.

Управляващите органи и възлагащите органи бяха изправени пред предизвикателството да се справят с честите промени в националното законодателство в областта на обществените поръчки, което бе променяно повече от 30 пъти от 2004 г. насам. Това постави управляващите органи в невъзможност да предскажат какви видове нередности да установяват и ги затрудни при изграждането на компетентен административен капацитет. В случай на промяна в регулаторната рамка, българските власти трябва да намерят начини за по-добра комуникация, за да запознаят държавните органи на национално и местно ниво за въвеждането на такава промяна. Сметната палата на Европейския съюз твърди, че проблемите, свързани с несъобразяването със задължителните изисквания, се крият в лошото прилагане на съществуващите правила в областта на обществените поръчки.²¹ Както вече бе споменато, за да се пребори с този проблем ОИСП ще предостави на

21 Сметна палата на ЕС (2015 г.) Усилията за справяне с проблемите с обществените поръчки, свързани с разходите, отпуснати от кохезионния фонд на ЕС, трябва да се повишат. Виж на интернет адрес: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_10/SR_PROCUREMENT_EN.pdf

институциите възложители практическо ръководство, което съдържа общи указания, свързани с новото законодателство, и така ще ги подкрепи в практическото прилагане на новия закон.

Ще е нужно да се въведат подобрения и в контролните листа, които включват изискванията на законодателството и приложението на принципите в областта на обществените поръчки. АОП и досега провежда последващи контролни проверки и това в миналото е оказало положителен ефект, тъй като са намалели нередностите и е бил укрепен административния капацитет на институциите възложители.²² Този контрол има превантивен характер и представлява също така и форма на методологическа подкрепа.²³ Предварителните контролни проверки обаче не гарантират съобразяването и съответствието с регулаторната рамка.

Административен капацитет

Липсата на административен капацитет и умения сред служителите, които се занимават с обществени поръчки, е свързана с липсващите познания за правилата, както и с липсващи технически експертни познания. Този проблем засяга не само възлагащите органи, но и органите, които отговарят за наблюдението над извършваните процедури. Проблемът с административния капацитет често бе повдиган от ключови заинтересовани лица по време на опознавателните мисии. Не е била разработена стратегия за професионализацията на служителите, работещи в сферата на обществените поръчки, а поради липсата на оценка на нуждите, усилията за такава професионализация са били сериозно ограничени през последните години.

АОП би трябвало да играе по-голяма роля за развитието на административния капацитет на служителите, които се занимават с обществени поръчки. Понастоящем тази роля е в ръцете на възлагащите органи. В рамките на собствени си способности АОП използва различни форми на методологическо ръководство в подкрепа на възлагащите органи. Дори и в сътрудничество с Института за публична администрация (ИПА), досега АОП не е била в състояние да отговори на нуждите от обучение. Вече са били повдигани някои въпроси за ролята на АОП за изграждането на административен капацитет в рамките на общността, занимаваща се с обществени поръчки. Отправяни са критики към АОП за нейната пасивна роля и недостатъчна активност при разясняването на закона, за да се практикува той по всеобхватен и целенасочен начин. А ИПА трябва да разчита на АОП, тъй като АОП предоставя съдържанието за потенциалните обучения и тя притежава съответните познания и експертен опит по тази конкретна тема.

Необходимо е да се повиши цялостният административен капацитет на служителите в сферата на обществените поръчки в България, тъй като на множеството държавни служители им липсва образование в тази област. Както вече бе споменато, ИПА очевидно разработва обучителна програма в сътрудничество с някои университети (а именно Софийския университет). За съжаление този подход няма да реши нито един от спешните проблеми, тъй като обучителните модули ще се ограничават до определен брой служители, обучавани в даден курс и дадена година. Също така в миналото ИПА е изпитвала някои затруднения при набирането на квалифицирани обучители за курсовете си по обществени поръчки. Съществуват и административни ограничения за служителите от държавната администрация за участието им в предоставяне на обучение, а именно, че като обучители те не могат да получават допълнително възнаграждение над заплатите си, в случай че обучението се провежда в рамките на работните им часове. Обучителите, които работят в държавната администрация, обикновено си вземат платен отпуск, за да могат да преподават като обучители. С други думи, държавните служители нямат каквито и да е „финансови стимули“, за да се съгласят да предоставят такова обучение.

В допълнение към обучението на държавни служители, работещи в областта на обществените поръчки, трябва да се обсъди и подкрепата от други институции, тъй като често съществува нужда от технически и правни експертни познания, когато се изготвят обявленията за обществени поръчки. Например, огромното мнозинство от 265 местни управления в България в миналото са разчитали на външни консултанти,

22 АГЕНЦИЯ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ. ГОДИШЕН ДОКЛАД (2013 г.)

23 СМЕТНА ПАЛАТА, ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ за периода от 01.01.2013 г. до 31.03.2014 г.

мнозинството от които не са разполагали със съответните компетентности. Местните управи не са изпълнявали истински надзор и при наемането на външни хора, и над развитието на цялостния процес по тръжната процедура и реализирането на обществената поръчка. Освен това, от информацията, събрана по време на опознавателните мисии, се оказва, че мнозина от консултантите следват свои собствени интереси и дори се възползват от информацията, получена по време на консултативния етап, като така ясно попадат в ситуация на конфликт на интереси. Бяха изказани и опасения във връзка с липсата на компетентност и прояви на нехайство между служителите, работещи в сферата на обществените поръчки, при изпълнението на определени задачи в хода на цялостния цикъл на реализацията на обществената поръчка.

В настоящия момент не съществуват официални образователни изисквания за държавните служители от сферата на обществените поръчки в България, което означава, че страната трябва да определи изискванията си за образованието на всички държавни служители като цяло и да се придвижи към изготвяне на подобрени квалификационни изисквания за служителите, заети в областта на обществените поръчки, тъй като това е изключително важна стъпка към професионализацията на работната сила в сферата на обществените поръчки. Например, редно е голямото мнозинство от държавните служители, заети в сферата на обществените поръчки, да притежават най-малкото бакалавърска степен по предмети, свързани с обществените поръчки или поне 90% от тях е редно да са преминали през конкретно шест седмично обучение в областта на обществените поръчки според международните добри практики. Както вече бе споменато, не съществуват никакви конкретни изисквания за преминаване през конкретно обучение по обществени поръчки. Съществува само една ограничена възможност с ограничен достъп до такова обучение, а държавните служители или трябва да заплатят таксата за обучение самостоятелно, или могат да бъдат включени в индивидуален образователен план, при който обучението им ще се заплати от бюджета за квалификация, с който разполага ведомството. Обучението като тема от изграждането на административен капацитет трябва да е непосредствено достъпно, винаги когато държавните служители имат нужда от това. Обучението – по теория и практика - трябва да съответства на индивидуалните им нужди, като се обхване целия цикъл, през който преминава една обществена поръчка (т.е. планиране, подготовка и управление на проекта). Въпреки че не са единствен фактор, слабостите, свързани с обществените поръчки в България, които на първо място са свързани със слабия административен капацитет, допринасят за един от най-ниските проценти на усвояване на европейски средства в целия Европейски съюз.

Процесът на осъществяване на обществената поръчка

Обичайният цикъл на осъществяване на една обществена поръчка включва три главни етапа: пред-тръжна фаза, тръжна процедура и управление на тръжния договор, като всеки от тези три етапа включва конкретни стъпки. Сериозните последствия от нарушаването на правилата за осъществяване на обществената поръчка на всеки един етап от цялостния процес наскоро бяха обект на проучване от Сметната палата на Европейския съюз. Сериозността на последствията варира, но в пред-тръжната фаза повечето грешки се откриват, когато възлагащите органи избягват нормалните процедурите по възлагане на обществената поръчка, възлагайки договора пряко, а е трябвало да се проведе тъкмо класическата процедура по възлагане. По време на етапа на тръжната процедура най-сериозните грешки се откриват в спецификациите и в прилагането на критериите за подбор и възлагане. В етапа на управление на тръжния договор откриваните грешки се отнасят до видоизменяне или увеличаване на обхвата на договорите без да е приложена тръжна процедура, там където такава се изисква.²⁴

Събраните доказателства по време на опознавателните мисии на ОИСП до голяма степен потвърждават резултатите от предишните одитни проверки и прегледи. Като цяло съществуват широко разпространени нередности и нарушения на правилата за осъществяване на обществените поръчки. Допускани са и процедурни, и формални грешки от възлагащите органи наред с тежки нарушения като например: неприлагане на тръжните процедури и използване на скалпени критерии по собствена кройка. По време на неотдавнашен преглед, извършен от Агенцията за държавна финансова инспекция, отговаряща за последващите контролни проверки на обществените поръчки, съществени нарушения са били открити в

24 Европейска сметна палата (2015 г.) Усилията за справяне с проблемите на обществените поръчки, свързани с разходите от кохезионните фондове, трябва да увеличат, виж на http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_10/SR_PROCUREMENT_EN.pdf

повече от 55% от инспектираните общо 384 договора на стойност 508 милиона евро. Административните и съдебни процедури, инициирани от АДФИ в резултат на проверките, доведоха до издаването на 1,751 постановления за глоби и наложени глоби в размер на 2.3 милиона евро.²⁵

Основните проблеми във връзка с процеса на осъществяване на обществените поръчки, които се повдигаха по време на интервютата, бяха следните:

1. **Планиране и подготовка**

Липсата на премислено и резултатно планиране и процедурните грешки са обичайно срещани, наред с грешките, които се появяват, когато се разработва проекта за техническите спецификации по отношение на индикациите и позициите, например когато техническите спецификации водят до изделие от само една конкретна марка. Тези грешки се срещат от горе до долу при всички видове бенефициенти – управляващи органи, възлагащи отгани, местни власти и частни бенефициенти. Когато тези случаи се откриват от одитните институции, става ясно, че понякога дори управляващите органи не са извършили напълно и своевременно нужните финансови корекции. Възлагащите органи с ограничен административен капацитет са склонни да наемат външни консултанти, които да ги подпомагат, което е не само скъпоструващо, но и не гарантира добри резултати.

Не може да се подценява важното значение на доброто познаване и разбиране на пазара. Провеждането пазарно проучване и анализ на пазара е важна част от пред-тръжна фаза на цикъла, а това умение е недостатъчно узряло наред с другите техники при осъществяването на обществени поръчки в България. Проучванията на пазара служат за събиране на информация, която е изходен елемент при определянето на изискванията към обществената поръчка, при подбиране на подходящия метод за провеждане на тръжната процедура, при анализа и оценката на предложенията или офертите на наддаващите в тръжната процедура участници или на съответните доставчици, както и за по-доброто определяне на резултата от най-доброто решение, взето с оглед на крайния изход, цената и риска.

В България има липса на законодателни правила за справяне с конфликта на интереси. Общата рамка обхваща само публичните официални лица, а не служителите в частните структури. Регулаторната рамка е много обща и е съсредоточена върху финансовите взаимовръзки между замесените лица и затова е трудно да се докаже укоримото им поведение или престъпване на закона, особено когато конфликтът на интереси не е от икономическо естество. Това понятие е почти недефинирано в новия ЗОП и се отнася главно да общата законодателна рамка. Възлагащите органи трябва да умеят да проверят и докажат нивото на конфликта на интереси, когато провеждат процедура за обществена поръчка. Те трябва да представят писмен документ, че не съществува такъв конфликт на интереси. Една нова всеобхватна политика би трябвало да включи в рамката си също така и частните икономически субекти, и неправителствените организации (НПО).

2. **Публикуване на обявление за провеждане на тръжна процедура**

Публикуването на обявление за провеждане на тръжна процедура е проблем в България поради множество причини. Срокът за подаване на тръжни оферти, но също и за закупуване на тръжната документация, често е недостатъчен. Освен това, тръжните документи често са непълни и не съдържат необходимата информация, изисквана в съответствие със ЗОП. По същество изискванията в тръжната документация на възлагащия орган често са неясни, смътни, дискриминационни и следователно не са съобразени със закона по отношение на критериите за подбор.

3. **Оценка на тръжната оферта и възлагане на обществената поръчка**

Съществуват често срещани проблеми при оценката на офертите, свързани главно с ограниченията, включени в тръжната документация, както и проблеми поради наличието на дискриминационни критерии. Съществуват и примери за дискриминационни преценки по време на етапите на оценяване, като например липса на изискване за конкретни документи от всички участници в

²⁵ Европейска комисия (2016 г.), Оценка на административния капацитет, системи и практики в целия ЕС, за да се гарантира съответствието и качеството на обществените поръчки, свързани с Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Окончателен доклад. Профили на отделните страни-членки.

тръжната процедура и пр. Някои от методологиите, прилагани при критерии за възлагане на поръчката са неясни или недостатъчно конкретни. Жалбите подавани пред Комисията за защита конкуренцията осветяват дискриминационните условия, в които са поставени участниците в наддаването, незаконното изключване на кандидати, произволното оценяване на тръжните оферти, както и произволния подбор на изпълнителите.²⁶ Други нередности са свързани с процедурни нарушения, като например неспазване на крайните срокове или неподаване на информация в Регистъра на обществените поръчки (РОП).

Когато критериите се упоменават в документите, придружаващи обявлението за обществена поръчка, методологията, която е била предварително избрана и критериите за оценка може да не се използват. Съществуват примери за критерии, „скроени“ за определен фаворит или фаворити, които силно облагодетелстват конкретни участници в тръжната процедура, както и за неоправдано използване на процедурата с договаряне вместо обявяването на открита процедура. На участниците в търга се възлагат договори без те да съответстват на критериите, а тръжните оферти, които са съобразени с критериите биват отхвърляни.

Освен това, възлагащите органи често не изготвят методологии за оценка, които да са в съответствие със ЗОП, и в частност методологии, свързани с прилагането на критериите за възлагане на „икономически най-изгодната тръжна оферта“ (ИНИТО). Според отменения ЗОП се предвиждат два вида критерии за възлагане – цена и ИНИТО. Мнозинството от бенефициентите биха предпочели да включат критериите ИНИТО, за да получат качествена оферта, но поради причини от естеството на административния капацитет те избират критериите за най-ниска цена, които се прилагат по-лесно. Съществува риск от налагане на финансови корекции, когато ИНИТО се използва без подходящи познания за начина на прилагане на тази методология.

4. **Управление на договора**

Недостатъчно доброто планиране на проектите и тръжните процедури също е причина и източник на грешки, особено такива, които се случват в етапа на управление на договора или при удължаването на срока на договора. Установявани са затруднения при измененията и допълненията към договорите, особено що се отнася до удължаването на крайния срок на договора. Управлението на договорите е било пренебрегвано от възлагащи органи. В някои случаи промените, внесени в договора, не са били документирани със съответен анекс, нито пък с текст назован „изменения и допълнения към договора“.

Методологическо ръководство

При новата правна рамка Агенцията по обществени поръчки ще има по-силна методологическа роля, не само като консултира и предоставя съвети, но и като управлява и координира процеса на изготвяне на стандартизирани документи, а именно поканите за участие в тръжни процедури и моделите на тръжните договори. Тези документи – ако правилно са разработени – биха могли да подобрят процеса по възлагане и изпълнение на обществени поръчки, дотолкова доколкото всички съответни страни, участващи в този процес, ще ги използват, а това е задължително според законодателните норми. При новата законодателна рамка се планира да се стандартизира ръководството на процеса в сътрудничество със съответните заинтересовани страни като например частните стопански субекти. През 2013 г. стандартизирани тръжни документи бяха изработени за сектор „Транспорт“. Разработването им бе координирано с АОП, Централното координационно звено (ЦКЗ), управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт“ (ОПТ), Строителната камара и бенефициентите на ОПТ.

В момента АОП, ЦКЗ и Оперативна програма „Околната среда“ работят в сътрудничество с различни организации и камари по разработването на практически материали в подкрепа на уменията за договаряне и сключване на договор. Тези три публични субекта действат съвместно с частния сектор по следните теми: строителство, информационни технологии, консултантски услуги и сектора на доставките. Целта им е да разработят стандартизирани документи въз основа на опита си, получен от грешките, които са били

²⁶ КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА, Р Е Ш Е Н И Е № 278 № 05. 03. 2014 г

установени през предишния програмен период. Оперативна програма „Околна среда“ ще разработи принципите на най-добрите практики при строителството, ЦКЗ има водеща роля при информационните технологии и консултантските услуги, а АОП събира информация за важни обществени поръчки от ключови институции възложители с цел да се подберат документи и препоръки, които биха могли да се стандартизират. Разработените крайни продукти ще бъдат споделени и с други заинтересовани лица и ще бъдат одобрени от АОП и Управляващия орган със статут на наръчник или ръководство, които всеки друг може да използва.

Въз основа на оценката на нуждите и на нередностите, които бяха констатирани в процесите на подготовка, възлагане и управление на обществените поръчки, бяха разработени ключовите теми (организиран под формата на обучителни модули) за една Програма за обучение на обучители. Тези най-важни теми са следните:

1. Общо ръководство/наръчник по обществени поръчки: Насоки към нова регулаторна рамка;
2. Често срещани грешки, водещи до финансови корекции и как да ги избегнем;
3. Обучение на обучители;
4. Начини за укрепване на проверките за последващ контрол;
5. Укрепване на механизмите за предварителен контрол;
6. Как да окажем методологическо ръководство;
7. Електронни обществени поръчки: инструментариум и процес;
8. Значимостта на структурата, лидерството и анализа на пазара;
9. Планиране на обществената поръчка и анализ на пазара;
10. Техническа спецификация;
11. Единен европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП);
12. Как да установим наличието на конфликт на интереси;
13. Годност, класиране и критерии за възлагане на обществена поръчка;
14. Договори за възлагане на обществена поръчка;
15. Управление на договорите.

3. Обучение на обучители (00)

Този раздел предоставя подробна и задълбочена информация за програмата „Обучение на обучители“, разработена от ОИСР в рамките на настоящия проект. Програмата включва изнасяне на обучителен работен семинар за обучители и пилотни занятия за обучителите, които ще подобрят уменията им да обучават. Според договореностите в референтната рамка обучителните материали ще се използват от три целеви групи:

- Служители и управляващи на програми, финансирани със средства от ЕСИФ, управляващи органи, Сертификационната агенция и Одитния орган на ЕСИФ, с особен акцент върху служителите, отговарящи за контролните проверки от първо и второ ниво на разходите за обществените поръчки;
- Служители от АОП;
- Служители във възлагащите органи, които прилагат обществени поръчки в качеството си на бенефициенти на ЕСИФ (и възможни други участници, които ще се определят след консултация с Консултативния комитет).

Обучение на обучителите

Основната цел на работните семинари е да се обучат местни експерти в областта на обществените поръчки на уменията да преподават и да използват подходящи съвременни обучителни техники (напр. визуални презентации, обучителни методи в диалогов режим, проучване на казуси, базирани на реални случаи от ежедневието практика и пр.). По отношение на обучението на бенефициентите, целта тук е колкото е възможно повече държавни служители да получат не само основни познания и разбиране за принципите и приложението на българския Закон за обществени поръчки, приет през 2016 г., но и да се обучат на подходящата обучителна методология.

Подборът на местни обучители, които ще провеждат бъдещите обучителни дейности, бе извършен от ИПА. Подбраните обучители бяха поканени да участват в предварителен изпит по интернет в реално време, който бе разработен от ОИСР, за да се прецени нивото на познанията им преди действителния работен семинар. Важно е да се подчертае, че подготвените материали за обучението са насочени към хора, които ще се превърнат в обучители по споменатите по-горе 15 модула, като същевременно ще преподават и допълнителен материал, разработен за всяко отделно учебно занятие. Всяка ключова тема или модул включва също и пакет от помощни материали като ръководство и контролни листа, доклади за политиката в съответната област и пр. В края на всяко учебно занятие участниците преминаваха през изпит, за да се потвърди нивото на познанията им и нуждите им от по-нататъшно ръководство по конкретни теми.

Както вече бе споменато, пилотните занятия бяха структурирани около съдържанието на програмата, в която обучителите представяха своите умения да презентират и да преподават, както и познанията си по представяната тема. Всеки обучител поднасяше презентацията си сам или съвместно с друг колега. Обучението обхващаше един или два модула и траеше около час или два. Целта ни да се определи дали обучителите са способни да обучават други държавни служители гарантираше успешното изпълнение на програмата за обучение на обучители. ОИСР осигури обратна връзка за представянето на обучителите, а в допълнение към това всички обучители чрез своята обратна връзка трябваше да изкажат мнението си за съдържанието на учебните материали, за организацията, плана и структурата на пилотните учебни часове, за областите, в които се налагат подобрения и пр. Мненията, получени чрез обратната връзка, бяха използвани за по-нататъшното усъвършенстване на учебния материал за всеки модул.

План и структура на обучителния работен семинар

Планът и структурата на работния семинар за обучители бяха разработени в съответствие с препоръките и указанията, предоставени от местните заинтересовани лица и ръководителите на проекта, т.е. да насочим учебните занятия към съвсем практическо ниво, наред с: описание на новите елементи на регулаторната

рамка, насочване на вниманието към рисковете в рамките на цикъла, в който се осъществява една обществена поръчка, примери за избягване на най-често срещаните грешки и пр. Установените предизвикателства за всяка целева група до голяма степен бяха сходни. Управляващите органи и възлагащите органи са изправени пред еднакви предизвикателства по отношение на процеса на възлагане и осъществяване на обществените поръчки. Но предизвикателствата, пред които е изправена АОП, са фокусирани върху управлението на обществените поръчки и собствената ѝ роля на основен надзорник на предварителния контрол. Както вече бе споменато, за да се оптимизира добавената стойност, която това упражнение внася, разработихме методологическия си подход към работния семинар по такъв начин, че всички бъдещи обучители да присъстват на част от модулите заедно, въпреки че някои от модулите се смятат за по-подходящи за конкретни целеви групи.

Всички бъдещи обучители участваха в петдневен обучителен работен семинар, който се проведе от 12 до 16 септември 2016 г. Участниците в семинара от АОП, управляващите органи, възлагащите органи, Агенция за държавна финансова инспекция, и Изпълнителна агенция за одит на средствата от ЕС, притежаваха завидно образование и широк опит в областта на обществените поръчки. Както вече бе споменато, целта на семинара беше бъдещите обучители да се запознаят с висококачествени материали по въпросите на обществените поръчки, което да им даде възможност да обучават успешно служителите от сферата на обществени поръчки по цялата страна. Всички модули, проведени по време на семинара, траеха между 1 и 3 часа и бяха подкрепени с диапозитиви и други материали, които участниците могат да използват в подкрепа на собственото си обучение. Подготовката на бъдещите обучители, които трябва да се превърнат в самостоятелни обучители, е високо квалифицирана дейност, която сама по себе си изисква собствена задълбочена подготовка. Затова тя се смята за съществена част от изпълнението на обучителната програма и поради тази причина един модул по въпроса *как да се обучава / и как да се преподава на други хора* също беше включен в програмата.

По време на същинското провеждане на обучителната програма, работният семинар може за трае между 1 и 2 седмици, в зависимост от броя на колегите или експертите, които споделят собствения си опит или обменят казуси въз основа на случаи от реалната им практика. Както вече бе обяснено, темите от ключово значение (организиран под формата на учебни модули), на които трябва да се обърне особено внимание по време на практическото обучение за управляващите органи, възлагащите органи и АОП, се базират на резултатите от оценката на нуждите им и на нередностите, установявани в различните процеси, свързани с цялостната реализация на обществените поръчки.

За да подкрепим допълнително всяка една от целевите групи, бяха поканени колеги и експерти от европейски страни (Португалия, Литва, Австрия, Финландия и Италия), които притежават експертен опит и познания в управлението и контрола на средствата от ЕСИФ и в осъществяването на обществените поръчки като цяло, за да споделят опита си и случаите от действителната си практика, които се опират на решаването на предизвикателствата, вече установени от ОИСР. Дневният ред, програмата, времетраенето и датите, на които ще се проведат работните семинари, са посочени в приложение към настоящия доклад.

Оценяване на обучителите

По време на работния семинар участниците редовно се подлагаха на изпит по различни теми, които се преподаваха по време на учебните занятия. Участниците - 20 на брой - преминаха през целия изпит, който се провеждаше в края на всеки от петте дни. Всяка изпитна тема включваше между 3 и 6 въпроса, при което най-дългият от всичките въпроси беше този, свързан с планирането на обществените поръчки. Както е посочено на Графика 4, общите резултати от изпита показват високо ниво на познанията върху почти всички теми. Ниският резултат по темата за Единния европейски документ за обществените поръчки може да се обясни с погрешното разбиране на един от въпросите. Въпросът, свързан с мотивацията, който е насочен към начина на стимулиране на методологическото ръководство, е въпрос, свързан основно с дейността на АОП. Високите оценки, дадени за предварителния и последващия контрол, показват, че обучителите от ведомства, различни от контролиращите агенции, притежават относително добро разбиране за най-важните принципи на контрол.

Графика 4. Оценки на участниците в работния семинар за обучение на обучители (оценките са в диапазона от 1 до 100)



Оценка на работния семинар и на обучителите

Като част от усилията за изграждане на административен капацитет, по време на работния семинар за обучители ОИСР проведе допитване-анкета до всички участници, за да събере мненията им за съдържанието на отделните модули и за тяхната полезност, както и за учебните материали и обучителите. В допълнение към тези въпроси бяха зададени и други общи въпроси, свързани с организацията, плана и структурата на семинара, т.е. за помещенията, оборудването, превода и освежаващите напитки и закуски по време на кафе паузите. Резултати от оценката може да се прочетат в приложението към настоящия доклад. Някои от най-важните констатации показват, че общо взето участниците са удовлетворени от работния семинар, като между 85-100% от участниците са отговорили, че съдържанието, полезността на модулите и учебните материали са или отлични, или добри. Двамата основни обучители получиха високи оценки – повече от 80% от участниците сметнаха, че те заслужават отлична оценка. Що се отнася до по-общите въпроси, участниците бяха относително доволни, но споменаваха, че помещенията трябва да се климатизират, а учебните зали да се снабдят с безжична интернет връзка.

Учебни материали за програмата за обучение на обучители

Материалите, разработени като част от настоящия проект, не са предназначени единствено за обучителни работни семинари, тъй като те могат да се използват и като наръчници в подкрепа на държавните служители, работещи в областта на обществените поръчки. Една част от материала е разработен целенасочено за семинара, като например презентациите, правните справочници, изпитните материали и изследователските доклади по конкретни проблеми на политиката в областта на обществените поръчки, които съдържат ясни препоръки за лицата, изработващи съответните мерки. И независимо от факта, че наръчниците и контролните листа се базират на обучителната програма на ОИСР/СИГМА за укрепване на административния капацитет в областта на обществените поръчки, те бяха конкретно пригодени към българския контекст. Материалите, разработени от Звеното за обществени поръчки на ОИСР и предназначени за папката с полезни документи и инструменти, свързани с прилагането на Препоръката на ОИСР, се използват наред с докладите за нередностите и най-често срещаните грешки, публикувани от Европейската комисия.

На обучителите бяха предоставени презентационните материали – проучвания на случаи от практиката на колеги от сферата на обществените поръчки, както и други подходящи подкрепящи материали по темите, обсъждани по време на работния семинар. Както вече бе обяснено, ОИСР реши да издаде един *Правен наръчник*. Наръчникът представлява информационен документ, който разглежда основните принципи на обществените поръчки като предлага препратки към приложимия закон, както и тълкувания на конкретни практически и правни аспекти. Преценката ни подсказа, че съществува необходимост от предоставяне на лесен за използване достъп до правилата при обществените поръчки, а тази констатация бе също така допълнително подкрепена и от новото законодателство в областта на обществените поръчки. *Правният наръчник* взема под внимание новата правна рамка и отразява закона в цялата му пълнота. ОИСР вярва, най-важният резултат от проекта ще позволи до всички заинтересовани лица да стигне едно широкообхватно и лесно за ползване помагало по въпроса за обществените поръчки в България. Наред с това беше разработено и едно всеобхватно *Ръководство и контролни листа* въз основа на проблемите и предизвикателствата, установени от опознавателните мисии на ОИСР в страната. По време на работния семинар тези крайни резултати от работата ни в България бяха споделени с бъдещите обучители с цел да получим мнението им чрез обратна връзка за по-нататъшното доработване и адаптиране на материала, включен в тях. По-долу е представен списък с някои от материалите, които бяха разработени и представени по време на работния семинар:

- Презентации (диапозитиви), които обхващат темите на работния семинар (14 теми);
- Наръчник за новото законодателство (1 тема);
- Ръководство по обществени поръчки и контролни листа, което включва следното съдържание:
 - планиране за целите на обществените поръчки;
 - разработване на тръжната документация;
 - проблеми, подлежащи на обсъждане, когато се разработва техническата спецификация;
 - обявления за обществена поръчка и тръжна спецификация за обществените институции;
 - проучване на пазара;
 - подбор на икономически оператор;
 - критерии за възлагане на договор;
 - управление на договора;
- Проучване на казуси от реалната практика на колегите;
- Изпит в края на работния семинар (за всички целеви групи).

План и структура на пилотните учебни занятия

Целта на пилотните учебни занятия беше да се възможност на всеки участник (обучител) да изнесе част от модул или цял модул от материала. Това упражнение бе изключително важно, за да получим гаранция, че програмата за обучение на обучители се изпълнява както трябва. Пилотните учебни занятия се провеждаха под формата на двудневен малък работен семинар, на който участниците от първоначалния дълъг работен семинар представяха определена тема пред група държавни служители от управляващите органи и възлагащите органи. Между 16 до 20 обучители участваха в двете пилотни учебни занятия, които се проведоха на 18 и 19 октомври и на 15 и 16 ноември 2016 г. Както вече бе споменато, всички участници бяха снабдени с презентации, правния наръчник и други материали, които се изискваха за провеждане на обучението по всичките модули. Преди всяко пилотно учебно занятие участниците само внасяха допълнителни подобрения в материала, като го обогатяваха с българския контекст и го свързваха с материала, разработен от ОИСР. По време на пилотните учебни занятия членовете на екипа от ОИСР присъстваха, за да оценяват, да дават насоки и да осигуряват необходимата обратна връзка. От своя страна ИПА покани 15-20 допълнителни държавни служители, за да присъстват на всяко едно пилотно учебно занятие като част от техния квалификационен курс.

Резултатите от първото пилотно занятие бяха много окуражителни. Повечето обучители показаха, че притежават способността да презентират и да се представят добре пред аудитория от слушатели. Всеки обучител бе оценен за своето представяне по отношение на: израз на лицето, визуален контакт, тон и сила на гласа, умението да се правят подходящи паузи и да се модулира скоростта на говоренето, както и способността да се управлява нагледния материал. Освен това бяха оценявани и презентациите

(диапозитивите) по отношение на съдържание, адекватност, достъпност и дали са включени графики, таблици, казуси, примери, групова работа и пр. Оценките дадени от проектния екип и аудиторията представлявах конкретни предложения за това, което всеки учител трябва да отчете за себе си, за да подобри индивидуалното си представяне и съдържанието на материала си. Второто пилотно учебно занятие през месец ноември показва, че представянето на учителите значително се е подобрило, но материалите им изискват допълнително доработване. Ето защо след пилотното занятие ОИСП ревизира всички модули и сподели това с учителите преди окончателно да завърши учебния пакет за всеки отделен модул.

4. Движение напред: обучителният план

Да се разработи и приложи стратегия за обществените поръчки е предизвикателство във всяка една държава. Както се описва в документа на ОИСР *Пътна карта: Как да се разработи стратегия за изграждане на административен капацитет в сферата на обществените поръчки*, една успешна и резултатна обучителна стратегия ни принуждава да поставим приоритети пред целите си и желаните резултати, които са осъществими в разумен период от време и с ограничени ресурси.²⁷ Българското правителство ни представи визията си за обществените поръчки в своята *Национална стратегия за развитието на сектора на обществените поръчки през периода 2014-2020 г.* Правителството реши да предприеме мерки за засилване на административния капацитет и професионализма в държавния сектор, като определените цели, които то си поставя са следните:

- Рамка, стабилно и опростено законодателство, което напълно съответства на новите директиви на ЕС;
- Изграждане на законосъобразни практики;
- Повишаване на публичността и прозрачността чрез въвеждане на напълно електронни методи и средства за възлагане на обществени поръчки;
- Създаване на устойчив административен капацитет и повишаване на професионализма;
- Повишаване на резултатността на предварителните, текущите и последващите контролни проверки в сферата на обществените поръчки.²⁸

Настоящият проект е разработен с цел да изгради в българските власти способността да преобразят собствения си административен капацитет в областта на обществените поръчки. За всички заинтересовани лица е важно да разберат принципите, които стоят в основата на развитието на една ефективна система на обществените поръчки, която неотклонно следва международно признатите добри практики в тази област. В този смисъл българските държавни служители трябва да се научат за прилагат следните ключови принципи в сферата на обществените поръчки, за да създадат желаните си административен капацитет:

- Успешното осъществяване на обществените поръчки разчита на умелите преценки и решения на държавните служители и следователно не може да се разчита, че те ще следват единствено предопределените процедури;
- Съществува необходимост от увеличаване на обема и времето за обучителни мероприятия, които обхващат максимално възможния брой служители, за да може да се промени културата в областта на обществените поръчки;
- Въздействието от обучението на служителите, заети в сферата на обществените поръчки, ще достигне максималния си обем, ако същевременно се въведе и подходящ елемент на повишаване на осведомеността на старшите държавни служители и политиците (като това е проблем, който ще се разгледа в обучителния план за действие);
- В светлината на развиващия се практически опит от обучителните семинари ще е най-добре да се въведат и елементи на дистанционно обучение по времето, в което има паузи между присъствените учебни занятия.²⁹

Обучителен план за действие

За да може допълнително да се гарантира резултатността на обучението по обществени поръчки в България, съвместно с най-важните заинтересовани лица и организации ОИСР разработи обучителен план, който позволява да се оптимизират материалите, създадени във връзка с този проект. Този план е свързан с дългосрочната визия, заложената в *Национална стратегия за развитието на сектора на обществените поръчки през периода 2014-2020 г.*, чиито цели са да се подобрят уменията и познанията на държавните

27 ОИСР (2016 г.) "Пътна карта: как да разработим стратегия за административен капацитет в областта на обществените поръчки" (предстояща публикация).

28 Национална стратегия за развитието на сектора на обществените поръчки в България за периода 2014-2020 г.

29 <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/nispacee/unpan027504.pdf>

служители от сектора на обществените поръчки. Планът е предназначен да допълни и подкрепи споменатата стратегия и трябва да се разглежда като ключов компонент на българския обучителен план за действие за изпълнението на програмата на ЕСИФ (2014-2020 г.). В общи линии обучителният план включва четири компонента:

- присъствени работни или лекционни семинари (те са основното средоточие на обучителния план);
- електронно (дистанционно) обучение;
- обучение без откъсване от работното място / стратегия за размяна на работните места;
- комуникационна стратегия / повишаване на осведомеността.

Предлаганият план

Предлаганият план включва количествени и качествени показатели, които дават възможност да се извършва мониторинг, а резултатите от фазата на изпълнение на плана да се докладват на Европейската комисия. Планът е разработен за три целеви групи: (1) държавни служители, които работят със средства, отпуснати от ЕСИФ, и служители, управляващи проекти, които работят в управляващите органи и контролните агенции; (2) държавни служители от АОП; (3) държавни служители, работещи във възлагащите органи на централно и местно ниво. Българските власти отговарят за изпълнението и по-нататъшното развитие на плана, като набират нови обучители – ако това се налага – по време на изпълнението на обучителния план. Проектът се ръководи от ИПА в качеството на координатор на проекта, а подкрепата се осигурява от АОП, която е изиграла активна роля при разработването на регулаторната рамка и свързаните с нея материали. Освен това с участието на АОП обучителният план може да се свърже с всички промени, които се внасят и ще се внасят и в бъдеще в регулаторната рамка на обществените поръчки.

Обучителният план е всеобхватен и изчерпателен, като обхваща четири компонента, от които най-значимата му част е провеждането на присъствени работни семинари или лекционни семинари с използването на материали, разработени от ОИСР и от българските обучители. Подробностите за обучителния план са изложени в Приложение I, в което сме дефинирали: целевите институции, целевите групи, съдържанието на работните семинари, времеви график, който обхваща следващите три години до края на 2019 г. Останалите три компоненти на обучителния план се обсъждат в следващите параграфи в обобщен вид, но ние сме твърдо убедени, че дистанционното електронно обучение вероятно в бъдеще ще изиграе значителна роля в повишаването на нивото на компетентност на държавните служители в цялата страна.

Учебни материали, осигуряващи изпълнението на обучителния план за действие, и учебни материали, предназначени и за обучителите

Предназначението на обучителния план е да подобри уменията и познанията на държавните служители, работещи по проекти за реализиране на обществени поръчки. Материалът е съставен от 13 презентации или модули, които са организирани за провеждането на тридневен работен семинар и един опреснителен семинар с продължителност от ден и половина, посветен на конкретни аспекти от цикъла на обществените поръчки и на контрола върху средствата, получавани от ЕСИФ. Предназначението на модулите, предоставени от ОИСР, е да се използват или преподават поотделно, което дава на българските организатори известна гъвкавост, когато уреждат провеждането на работните семинари въз основа на оценката на собствените си нужди. Презентациите създават основата, която българските обучители трябва да надграждат. Материалите и презентациите включват задълбочено описание на процесите и процедурите, които служителите в сферата на обществените поръчки трябва да разпознават, заедно с примери или проучвания на казуси от практиката и задания или задачи, които участниците в работните семинари трябва да изпълнят. Когато обучителите преподават своите модули, много е важно те вече да са усвоили съдържанието и да го преподават със свои собствени думи, като добавят и съответни примери, почерпени от собствения им служебен опит.

Под ръководството на ИПА и с подкрепата на АОП обучителите ще спомогнат за осъществяването на целите, заложи в *Национална стратегия за развитието на сектора на обществените поръчки през периода 2014-2020 г.* Не бива да се подценява и голямата роля на обучителите за осигуряването на устойчивостта на проекта както по време на времетраенето му, така и след това. Тъкмо поради този факт в бъдеще ИПА ще

трябва да обърне особено внимание на подбора на допълнителни обучители. Търсеше се баланс между първоначалните групи обучители, за да могат те да отразяват различните роли на целевите групи. На настоящия обучителен план ще са нужни най-малко повече от десет обучители от управляващите органи, възлагащите органи, Изпълнителна агенция за одит на средствата от ЕС, Агенция за държавна финансова инспекция и АОП. Организацията и структурата на обучителния план предвижда ангажирането на най-малкото по двама обучители във всеки работен семинар, посветен на контрола или на цикъла на обществените поръчки. Ще е изключително важно да има отделен обучител по въпросите на контрола и законодателството, произхождащ от АОП, Агенцията за държавна финансова инспекция и Изпълнителната агенция за одит на средствата от ЕС, който да обсъжда финансовите корекции и последващия контрол. Обучението, посветено на цикъла на обществените поръчки, ще се провежда главно от обучители, произхождащи от бенефициентите на управляващите органи, възлагащите органи и ИПА.

Обучителният план включва график за 70 – 80 работни семинара, които ще се проведат през идващите три години. Половината от тях ще са тридневни семинари, а останалата половина ще са семинари с времетраене от ден и половина. По време на тези семинари ще се обърне внимание на нуждите на всички целеви групи, съставени от държавни служители с по-малко от тригодишен стаж и опит, тъй като те се смятат за лица, подлежащи на приоритетно обучение, наред със служителите, които са конкретно посочени от управляващото звено на всяка от публичните институции. На всяка целева група ще се предложат два работни семинара (двухазово обучение), за да се гарантира, че уменията на участниците продължават да са на съвременен ниво. Първият от тези семинари ще обхваща всички най-важни за целевата група теми, докато вторият семинар ще се счита за опреснителен и ще обхваща някои от същите теми от първия, но с добавени казуси от практиката, основани върху опита, придобит след прилагането на новата регулаторна рамка. Вторият семинар ще бъде открит за всички държавни служители, боравещи със средства, получени от ЕСИФ, но приоритет все пак ще се дава на участниците, които най-много се нуждаят от такова обучение според оценката на местните нужди.

Първата фаза ще се проведе през първите две години, а втората ще започне през 2018 г. и ще продължи до края на 2019 г. За да не се разстройва дейността на по-големите институции, е препоръчително по едно и също време да се кани само малък брой от служителите в тях за участие във всяко обучително занятие – например, когато става въпрос за управляващите органи, броят на участниците може да надвишава 10 служители. Освен това смесването на служители от различни управляващи органи ще им даде възможност да си изградят мрежи за общуване помежду си. По оценка на обучителния план 35-40 тридневни работни семинара и 35-40 работни семинара с продължителност от ден и половина ще се проведат с между 20 и 30 участника, които ще присъстват на всеки семинар. Това наброява около 1.000 държавни служители, които ще се обучават два пъти според обучителния план, като повечето от тях ще са присъствали на два работни семинара. В Таблица 4 са посочени повече подробности:

Таблица 4. Брой на работните или лекционни семинари през 2017-2019 г.

График	Тридневни семинари	Семинари от 1 ½ дни	Обща
април 2017 – декември 2017 г.	10 до 12		10 до 12
септември 2017 – юни 2018 г.	14 до 15		14 до 15
януари 2018 – декември 2018 г.	11 до 13		11 до 13
април 2018 – декември 2018 г.		10 до 12	10 до 12
септември 2018 – юни 2019 г.		14 до 15	14 до 15
януари 2019 – декември 2019 г.		11 до 13	11 до 13
Общ брой на семинарите	35-40	35-40	70 до 80
Общ брой на участниците	1000	1000	

Целеви групи

Според проведените дискусии, в България съществуват повече от 5,000 възлагащи органа (като не всички от тях получават финансови средства от ЕСИФ). Държавните служители, които ще се обучават по време на семинарите, ще са представители на всички целеви групи: управляващи органи, възлагащи органи,

включително и АОП, които провеждат предварителен контрол, както и органи, провеждащи последващ контрол като Изпълнителна агенция за одит на средствата от ЕС, Агенция за държавна финансова инспекция и Сметната палата. Независимо от факта, че тази програма е предназначена главно за държавни служители от ведомства, чиито обществени поръчки се финансират със средства от ЕСИФ, повечето обучителни модули също така могат да облагодетелстват възлагащите органи, които не получават такива средства от ЕСИФ, и това са особено модулите, които обхващат различните аспекти от цикъла на обществените поръчки. В правомощията на ИПА и АОП е да решат дали желаят да поканят служители от такива институции за участие в това обучение.

Трудно е да се установи точният брой на държавните служители, заети в сферата на обществените поръчки, както и на други експерти, занимаващи се пряко или косвено с обществени поръчки, и дали те използват средства от националния бюджет или от ЕСИФ. Много от тези служители например са само частично заети с процедурите по предоставяне на правни съвети и консултации, разработване на технически спецификации, заплащане на доставките и пр. Но приблизителната оценка беше направена въз основа на данни и информация, които са общодостъпни, като се вземат предвид възможностите на българските власти да изпълнят и проведат един всеобхватен обучителен план, който ще помогне на страната да отговори на предварителните условия за подходящо изграден административен капацитет.

Оценка, преценка и равностетка

ОИСР е разработила формуляр за оценка, с който се прави принципна равностетка на работните семинари, включително на помещенията, материалите, представянето на обучителите и пр. Както вече бе споменато, ОИСР също така е разработила и инструменти за преценка, която се извършва и преди провеждането на работните семинари, и след тях. Целта на предварителната преценка е да се оценят уменията и компетентността на участниците във връзка с принципите, на които се основават обществените поръчки, преди те да се включат в работните семинари, за да се внесат нужните допълнения и промени в обучителния модул така, че обучението да отговаря на нуждите на участниците. Оценката на участниците, която се извършва след приключването на семинара (полагане на заключителния изпит), се базира на съдържанието на модулите, представени от обучителите, и предоставя на българските власти един инструмент от жизнено важно значение за преценка на придобитите знания и осъществения напредък от всяка отделна целева група по изучаваните конкретни проблеми, като същевременно се оценява и резултатността на провежданите обучения (виж Графика 4, която съдържа и конкретен пример).

Електронно дистанционно обучение

Вторият елемент на обучителния план е въвеждането на програма за дистанционно обучение (електронно обучение). Опитът ни от многобройните проекти в множество страни показва, че дори и при наличието на активна програма за присъствено обучение на лекционни и работни семинари, учебните програми и дейности не могат да достигнат до всички държавни служители, които са ангажирани в провеждането, надзора или одитирането на обществените поръчки. При наличието на голям брой бенефициенти, които се намират отвъд пределите на Софийската голяма община, т.е. възлагащите органи на централно и местно ниво, е наложително да се разработи курс за дистанционно обучение. Електронното обучение трябва да е достъпно и да стига до държавни служители, които нямат възможността да посещават присъствени работни семинари. Освен това електронните програми могат да се използват също така и като опреснителни курсове за онези, които вече са участвали в работен семинар, и като инструмент за подкрепа на държавните служители с по-малък опит, които работят за различните целеви групи, като целта тук е да се повиши устойчивостта на проекта. Разработването на материали за дистанционно обучение и неговото развитие трябва да стане предмет на сътрудничество между ИПА и АОП. Според нашето разбиране ИПА в партньорство с АОП са напълно способни да адаптират и разработят версия за самостоятелно обучение въз основа на материалите от присъствените обучителни семинари, за да отговорят на търсенето и изискванията за обучение извън пределите на София. Обучителните материали могат да се качат на раздела „Обучение“ на интернет страницата на АОП, заедно с отговорите на най-често задаваните въпроси и препоръките за допълнителни материали за четене. В това отношение материалите за дистанционно обучение могат да

станат достъпни за широко разнообразие от потенциални заинтересовани лица, а не единствено за държавните служители.

Обучение без откъсване от работното място / Стратегия за размяна на работните места

Обучението без откъсване от работното място на държавните служители, заети в сферата на обществените поръчки, представлява третият елемент от общия план за обучение. Целта на този формат на обучение е да предостави възможност на служителите, занимаващи се с обществени поръчки и контрол, да работят за известен период от време с колеги от други ведомства, за да обменят с тях опит и познания. Например една стратегия за размяна на работните места може да облагодетелства тези, които се занимават с контролни функции (последващ или предварителен контрол), ако им се позволи да останат за известен период от време (няколко дни или седмици) във дадена институция възложител (или да останат при бенефициент), за да наблюдават и се учат как те прилагат различните процедури от цикъла на обществените поръчки. Същевременно, държавни служители от контролиращите ведомства могат да предоставят насоки и консултации, в случай че констатира пропуски в някои процеси, от които възлагащите органи могат да се поучат и подобрят начина си на работа. АОП, чиято институционална задача е да предоставя методологическо ръководство, може само да се облагодетелства от повишеното си разбиране за това как възлагащите органи прилагат процедурите по обществените поръчки, които тя самата препоръчва, като по този начин съчетава теорията с практиката.

Един от основните аргументи в полза на това българските власти да обсъдят въвеждането на стратегия за размяна на работните места е огромният брой на възлагащите органи из цялата страна, които прилагат различни процеси и методи, когато осъществяват дадена тръжна процедура. Освен това, управляващите органи на оперативните програми прилагат различни подходи и използват различни процеси при провеждането на тръжната процедура и последващите контролни проверки. Следователно всички ведомства, работещи в областта на обществените поръчки, могат очевидно да се облагодетелства от обмяната на опит и практики, а едно по-горизонтално сътрудничество би било благоприятно за цялата общност, свързана с обществените поръчки в България. Обучението без откъсване от работното място може да приеме различни форми:

- Обучение на колега от друга агенция;
- Двуседмични посещения с учебни цели в друга агенция;
- Неофициални работни семинари, провеждани на друго работно място;
- Организиране на национално интернет бюро за помощ при възникващи проблеми в практическата дейност;
- Учредяване на местни бюра за помощ при възникващи проблеми в практическата дейност.

Комуникационна стратегия в областта на обществените поръчки – повишаване на информираността

АОП е длъжна да гарантира, че инструментите и информацията, които тя предоставя на държавните служители от сферата на обществените поръчки, са на съвременен равнище и достигат до цялата общност от държавни служители в България, занимаващи се с обществени поръчки. Важно е да не се подценява значението на една солидна комуникационна стратегия за повишаване на информираността за наскоро въведените развия в сферата на обществените поръчки като четвърти елемент от учебния план. Това е компонент, който АОП трябва да разгледа, обсъди и разработи, тъй като в миналото е констатирано наличието на проблеми, свързани с пригодността, адекватността и практическата стойност на разработените материали, както и с тяхната достъпност. Целта на една комуникационна стратегия ще е да определи целите за ясно общуване, което подлежи на съответно измерване, да определи съответната аудитория и достъпните канали за комуникация, за да отправя послания към тази аудитория. Една добре разработена комуникационна стратегия е редно да ангажира и мобилизира всички играчи на терена на обществените поръчки.

Анализът, направен от ОИСР, подсказва, че съществува необходимост от проучването на различни начини за ангажиране на държавните служители – не само чрез публикуване на информация на интернет страниците на агенциите или чрез портала на всяка една от тях. АОП трябва да създаде една цяла мрежа от държавни служители, заети в сферата на държавните поръчки, из цялата страна и редовно да информира членовете си за всяко ново развитие, настъпващо в правната рамка, в методологическото ръководство, в най-добрите практики или чрез предоставяне на практически съвети и консултации. Членската мрежа може да действа като пре-предавател на информация за цялата общност на работещите в областта на обществените поръчки. АОП също така може да използва и други средства за разпространяване на информация, например чрез:

- Пълно обновяване на интернет страницата на АОП;
- Ревизиране на начина за предоставяне на ръководна информация чрез включване на повече визуални ефекти с по-силно въздействие;
- Свикване на годишна конференция за практикуващите в областта на обществените поръчки в сътрудничество с ИПА;
- Редовно взаимодействие и общуване с различните заинтересовани лица чрез срещи, събрания, семинари, работни семинари и пр.

Рискови фактори

Успехът на този проект ще зависи от това дали българските власти ще успеят да осъществят плана за обучение под ръководството на ИПА с подкрепата на АОП. ОИСР очерта нужния проект, както и рисковете в системата, които могат да попречат за успешното изпълнение на обучителния план. Българските власти ще трябва да се справят колективно със съществуващите рискове, за да се гарантира устойчивостта и ефикасността на този проект.

Бяха установени следните рискове при осъществяването на проекта:

- Липса на ангажимент и лидерство, което води до невъзможност да се проведат работните семинари.
- Липса на отчетливи права и собственост върху проекта – трябва да се изясни, че отговорност за проекта носи ИПА и че българското правителство напълно подкрепя този проект.
- Липса на подкрепа и ангажимент от страна на заинтересованите лица (управляващи органи и възлагащи органи).
- Липса на финансови ресурси – неспособност да се осигурят достатъчно ресурси за осъществяването на обучителния план.
- Липса на ангажимент от страна на обучителите, а без тях няма начин планът да успее.
- Липса на финансови стимули (изплащане на възнаграждения), които биха подтикнали държавните служители да станат обучители. Този риск трябва да се подложи на подробно обсъждане, защото обучителите нямат правото да получат каквото и да е заплащане, ако обучението е част от служебните им задължения.
- Обучение в селските райони: независимо от възможността да се разработят програми за електронно и дистанционно обучение, някои служители все още ще се нуждаят от присъствено обучение. Като се имат предвид размерите на страната и разходите за пътуване и командировки, този риск може да забави осъществяването на обучителния план.
- Липса на последващи стъпки и мерки след осъществяването на проекта, предприемани от местните органи на властта, Европейската комисия и/или ОИСР.

Бяха установени следните системни рискове:

- Новата правна и регулаторна рамка може да повиши различните рискове от допускане на нередности в процеса на осъществяване на обществените поръчки, тъй като вътре в самата система липсва административен капацитет.
- Висок процент на текучеството при държавните служители, заети в сферата на обществените поръчки, на централно и местно ниво.
- Възприемането на напълно развита система за електронни обществени поръчки.

Много от очертаните рискове са взаимосвързани, а за да се решат някои от тях, с тях трябва да се заемат самите български власти или да го сторят с подкрепата на ЕС и ОИСР. Тези рискове са свързани главно с проблема за лидерството, собствеността върху и отговорността за проекта, както и със самото осъществяване на обучителния план. Следователно съществува нужда от проследяване на напредъка по този проект в предстоящите месеци, за да може да се гарантира неговата истинска устойчивост.

Приложение I: План за обученията през 2017-2019 г.

Управляващи органи на оперативните програми	Целеви групи	Приоритетна аудитория	Брой участници в работния семинар	Основни теми	Допълнителни теми
Управляващи органи на оперативни програми бенефициенти на ЕСИФ x 10 ведомства	Служители, работещи с обществени поръчки и последващ контрол	Служители с трудов опит по-малък от 3 години и други служители, определени от ръководно звено	Максимален брой на участниците в работния семинар - 30 участника	Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара, Технически спецификации Критерии за подбор, критерии за възлагане на възлагане на договора, Укрепване на предварителния контрол, Как се установява конфликт на интереси Процедури по обществените поръчки в контекста на законодателството на областта на обществените поръчки и правното ръководство, Единен европейски документ по обществени поръчки (ЕЕДОП) Оценителни комисии, Публикуване на обявления, Управление на договора, Начини за укрепване на последващия контрол, Финансови корекции	Значимостта на наличието на структура, лидерство и подходящ инструментариум
Контролни органи и насочващо ръководство	Целеви групи	Приоритетна аудитория	Брой участници в работния семинар	Основни теми	Допълнителни Теми
АОП	Всички служители, работещи по теми, свързани с обществените поръчки – правни, методологически и пр. въпроси	Всички експерти, имащи отношение към темата	Максимален брой на участниците в работния семинар - 30 участника	Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара, Технически спецификации Критерии за подбор, критерии за възлагане на възлагане на договора, Укрепване на предварителния контрол, Как се установява конфликт на интереси Процедури по обществените поръчки в контекста на законодателството на областта на обществените поръчки и правното ръководство, Единен европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП) Оценителни комисии, Публикуване на обявления, Управление на договора, Начини за укрепване на последващия контрол, Финансови корекции	Значимостта на наличието на структура, лидерство и подходящ инструментариум

Доклад за нуждите от обучение в сферата на обществените поръчки и приоритетни области

Контролни органи Агенция за държавна финансова инспекция Сметна палата, Изпълнителна агенция за одит на средствата от ЕС	Служители, заети с последващ контрол	Всички експерти, заети в тази област	Максимален брой на участниците в работния семинар - 30 участника	Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара, Технически спецификации Критерии за подбор, критерии за възлагане на възлагане на договора, Укрепване на предварителния контрол, Как се установява конфликт на интереси Процедури по обществените поръчки в контекста на законодателството на областта на обществените поръчки и правното ръководство, ЕЕДОП, Оценителни комисии, Публикуване на обявления, Управление на договора, Начин за укрепване на последващия контрол, Финансови корекции	Значимостта на наличния инструментариум на структура, лидерство и подходящ инструментариум
Възлагащи органи (общини)	Целеви групи	Приоритетна аудитория	Брой участници в работния семинар	Основни теми	Допълнителни Темы
Големи общини с повече от 50.000 жители (26) и области (28)	Служители, работещи по обществените поръчки, финансирани със средства от ЕСИФ, както и други заети с подкрепата при осъществяване на обществените поръчки – технически лица, юристи и пр.	Служители с трудов опит по-малък от 3 години и други служители, определени от ръководно звено	Максимален брой на участниците в работния семинар - 30 участника	Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара, Технически спецификации Критерии за подбор, критерии за възлагане на възлагане на договора, Укрепване на предварителния контрол, Как се установява конфликт на интереси Процедури по обществените поръчки в контекста на законодателството на областта на обществените поръчки и правното ръководство, ЕЕДОП, Оценителни комисии, Публикуване на обявления, Управление на договора, Начин за укрепване на последващия контрол, Финансови корекции	
Средни по размер общини (между 10.000 и 50.000 жители) (114)	Служители, работещи по обществените поръчки, финансирани със средства от ЕСИФ, както и други заети с подкрепата при осъществяване на обществените поръчки – технически лица, юристи и пр.	Служители с трудов опит по-малък от 3 години и други служители, определени от ръководно звено	Максимален брой на участниците в работния семинар - 30 участника (обмислено съчетаване с електронно обучение)	Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара, Технически спецификации Критерии за подбор, критерии за възлагане на възлагане на договора, Укрепване на предварителния контрол, Как се установява конфликт на интереси, Процедури по обществените поръчки в контекста на законодателството на областта на обществените поръчки и правното ръководство, ЕЕДОП, Оценителни комисии, Публикуване на обявления, Управление на договора, Начин за укрепване на последващия контрол, Финансови корекции	

Доклад за нуждите от обучение в сферата на обществените поръчки и приоритетни области

<p>Малки общини С по-малко от 10.000 жители (125)</p>	<p>Служите, работещи по обществените поръчки, финансирани със средства от ЕСИФ, както и други заети с подкрепата при осъществяване на обществените поръчки – технически лица, юристи и пр.</p>	<p>Служители с трудов опит по-малък от 3 години и други служители, определени от ръководно звено</p>	<p>Максимален брой на участниците в работния семинар - 30 участника (обмислено съчетаване с електронно обучение)</p>	<p>Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара, Технически спецификации Критерии за подбор, критерии за възлагане и възлагане на договора, Укрепване на предварителния контрол, Как се установява конфликт на интереси, Процедури по обществените поръчки в контекста на законодателството в областта на обществените поръчки и правното ръководство, ЕЕДОП, Публикуване на обявления, Управление на договора, Начин за укрепване на последващия контрол, Финансови корекции</p>	
<p>Възлагачи органи (министерства и агенции като бенефициенти на средства от ЕСИФ)</p>	<p>Целеви групи</p>	<p>Приоритетна аудитория</p>	<p>Брой участници в работния семинар</p>	<p>Основни теми</p>	<p>Допълнителни Темы</p>
<p>Министерства и агенции</p>	<p>Служители, работещи по обществени поръчки, финансирани със средства от ЕСИФ, както и други, заети с подкрепата при осъществяване на обществените поръчки – технически лица, юристи и пр.</p>	<p>Служители с трудов опит по-малък от 3 години и други служители, определени от ръководно звено</p>	<p>Максимален брой на участниците в работния семинар - 30 участника</p>	<p>Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара, Технически спецификации Критерии за подбор, критерии за възлагане на договора, Укрепване на предварителния контрол, Как се установява конфликт на интереси Процедури по обществените поръчки в контекста на законодателството в областта на обществените поръчки и правното ръководство, ЕЕДОП, Публикуване на обявления, Управление на договора, Начин за укрепване на последващия контрол, Финансови корекции</p>	

Доклад за нуждите от обучение в сферата на обществените поръчки и приоритетни области

Работен семинар I

Управляващи органи на оперативни програми	1. работен Семинар	Времеви график	Брой обучения	Съдържание
Управляващи органи на оперативни програми като бенефициенти на ЕСИФ x ведомства	Тридневен работен семинар	април - декември 2017 г.	8 до 10 работни семинара	Същностни Теми
Контролни и ръководещи институции	1. работен Семинар	Времеви график	Брой обучения	Съдържание
АОП	Тридневен работен семинар	април - декември 2017 г.	1	Същностни Теми
Контролни органи Агенция за държавна финансова инспекция, Сметна палата, Изпълнителна агенция за одит на средствата от ЕС	Тридневен работен семинар	април - декември 2017 г.	1	Същностни Теми
Възлагащи органи (общини)	1 работен Семинар	Времеви график	Брой обучения	Съдържание
Големи общини с Повече от 50.000 жители (26) и региони (28)	Тридневен работен семинар	септември 2017 г. – юни 2018 г.	6 до 7	Същностни Теми

Доклад за нуждите от обучение в сферата на обществените поръчки и приоритетни области

Средни по размер Общини между 10.000 и 50.000 жители (114)	Тридневен работен семинар	септември 2017 г. – юни 2018 г.	4	Същностни Теми
Малки по размер общини с по-малко от 10.000 жители (125)	Тридневен работен семинар	септември 2017 г. – юни 2018 г.	4	Същностни Теми
Възлагачи органи (министерства и агенции като бенефициенти на средства от ЕСИФ)	1. работен Семинар	Времеви график	Брой обучения	Съдържание
Министерства и агенции	Тридневен работен семинар	януари -декември 2018 г.	11 до 13	Същностни Теми

Доклад за нуждите от обучение в сферата на обществените поръчки и приоритетни области

Работен семинар II

Управляващи органи на оперативни програми	2. работен семинар	Времеви график	Брой обучения	Съдържание
Управляващи органи на оперативни програми като бенефициенти на ЕСИФ x ведомства	1 ½ дни	Април – декември 2018 г.	8 до 10	Въз основа на нуждите на ведомствата
Контролни и ръководещи Институции	2. работен семинар	Времеви график	Брой обучения	Приоритетна аудитория
АОП	1 ½ дни	април - декември 2018 г.	1	Въз основа на нуждите на ведомствата
Контролни органи Агенция за държавна финансова инспекция, Сметна палата, Изпълнителна агенция за одит на средствата от ЕС	1 ½ дни	април - декември 2018 г.	1	Въз основа на нуждите на ведомствата
Възлагащи органи (общини)	2. работен семинар	Времеви график	Брой обучения	Приоритетна аудитория
Големи общини с повече от 50.000 жители (26) и региони (28)	1 ½ дни	септември 2018 – юни 2019 г.	6 до 7	Въз основа на нуждите на ведомствата

Доклад за нуждите от обучение в сферата на обществените поръчки и приоритетни области

Средни по размер Общини между 10.000 и 50.000 жители (114)	1 ½ дни	септември 2018 – юни 2019 г.	4	Въз основа на нуждите на ведомствата
Малки по размер общини с по-малко от 10.000 жители (125)	1 ½ дни	септември 2018 – юни 2019 г.	4	Въз основа на нуждите на ведомствата
Възлагащи органи (министерства и агенции като бенефициенти на средства от ЕСИФ)	2. работен семинар	Времеви график	Брой обучения	Приоритетна аудитория
Министерства и агенции	1 ½ дни	януари – декември 2019 г.	11 до 13	Въз основа на нуждите на ведомствата

Приложение II: Резултати от оценката на семинара и обучителите

Въпроси		Точки				
		Отличент	Добър	Среден	Лош	Много лош
Ден 1						
Регулаторна рамка	1. Съдържание на модула	63.0%	31.0%	6.0%		
	2. Полезност на модула	53.0%	35.0%	6.0%	6.0%	
	3. Обучителни материали (презентации)	59.0%	29.0%	6.0%	6.0%	
Финансови корекции	1. Съдържание на модула	65.0%	29.0%	6.0%		
	2. Полезност на модула	52.9%	35.3%	11.8%		
	3. Обучителни материали (презентации)	58.8%	29.4%	11.8%		
Колегиална намеса (лекция и презентация)	1. Съдържание на модула	52.9%	47.1%			
	2. Полезност на модула	58.8%	35.3%	5.9%		
	3. Обучителни материали (презентации)	58.8%	29.4%	11.8%		
Обучение на обучители	1. Съдържание на модула	70.6%	29.4%			
	2. Полезност на модула	76.5%	23.5%			
	3. Обучителни материали (презентации)	64.7%	23.5%	11.8%		
Ден 2						
Последващ контрол	1. Съдържание на модула	64.7%	35.3%			
	2. Полезност на модула	70.6%	23.5%	5.9%		
	3. Обучителни материали (презентации)	70.6%	23.5%	5.9%		
Предварителен контрол	1. Съдържание на модула	70.6%	29.4%			
	2. Полезност на модула	82.4%	11.8%	5.9%		
	3. Обучителни материали (презентации)	70.6%	23.5%	5.9%		
Колегиална намеса	1. Съдържание на модула	68.8%	31.3%	0.0%		
	2. Полезност на модула	81.3%	12.5%	6.3%		
	3. Обучителни материали (презентации)	81.3%	18.8%			
Мотивация	1. Съдържание на модула	76.5%	23.5%			
	2. Полезност на модула	70.6%	29.4%			
	3. Обучителни материали (презентации)	70.6%	29.4%			

Доклад за нуждите от обучение в сферата на обществените поръчки и приоритетни области

Електронни обществени поръчки	1. Съдържание на модула	76.5%	23.5%			
	2. Полезност на модула	76.5%	23.5%			
	3. Обучителни материали (презентации)	76.5%	23.5%			
Ден 3						
Планиране и анализ на пазара (1)	1. Съдържание на модула	93.8%	6.3%			
	2. Полезност на модула	87.5%	12.5%			
	3. Обучителни материали (презентации)	87.5%	12.5%			
Планиране и анализ на пазара (2)	1. Съдържание на модула	87.5%	12.5%			
	2. Полезност на модула	87.5%	12.5%			
	3. Обучителни материали (презентации)	87.5%	12.5%			
Колегиална намеса	1. Съдържание на модула	93.8%	6.3%			
	2. Полезност на модула	81.3%	18.8%			
	3. Обучителни материали (презентации)	81.3%	18.8%			
Техническа спецификация	1. Съдържание на модула	87.5%	6.3%	6.3%		
	2. Полезност на модула	93.8%		6.3%		
	3. Обучителни материали (презентации)	87.5%	6.3%	6.3%		
Колегиална намеса	1. Съдържание на модула	81.3%	18.8%			
	2. Полезност на модула	87.5%	6.3%	6.3%		
	3. Обучителни материали (презентации)	81.3%	12.5%	6.3%		
Ден 4						
Критерии за класиране и възлагане	1. Съдържание на модула	75.0%	25.0%			
	2. Полезност на модула	81.3%	12.5%	6.3%		
	3. Обучителни материали (презентации)	81.3%	12.5%	6.3%		
Колегиална намеса (A&I)	1. Съдържание на модула	75.0%	25.0%			
	2. Полезност на модула	75.0%	12.5%	12.5%		
	3. Обучителни материали (презентации)	75.0%	18.8%	6.3%		
Възлагане на договора	1. Съдържание на модула	68.8%	25.0%	6.3%		
	2. Полезност на модула	75.0%	12.5%	12.5%		
	3. Обучителни материали (презентации)	75.0%	18.8%	6.3%		
Колегиална намеса	1. Съдържание на модула	75.0%	18.8%	6.3%		

Доклад за нуждите от обучение в сферата на обществените поръчки и приоритетни области

(A&I)	2. Полезност на модула	75.0%	18.8%	6.3%		
	3. Обучителни материали (презентации)	75.0%	18.8%	6.3%		
Ден 5						
Структура	1. Съдържание на модула	93.8%	6.3%			
	2. Полезност на модула	93.8%		6.3%		
	3. Обучителни материали (презентации)	87.5%	6.3%	6.3%		
Конфликт на интереси	1. Съдържание на модула	81.3%	18.8%			
	2. Полезност на модула	81.3%	12.5%	6.3%		
	3. Обучителни материали (презентации)	75.0%	18.8%	6.3%		
ЕЕДОП	1. Съдържание на модула	87.5%	12.5%			
	2. Полезност на модула	81.3%	12.5%	6.3%		
	3. Обучителни материали (презентации)	75.0%	18.8%	6.3%		
Управление на договора	1. Съдържание на модула	70.6%	29.4%			
	2. Полезност на модула	70.6%	23.5%	5.9%		
	3. Обучителни материали (презентации)	70.6%	23.5%	5.9%		
СБОРНА ИНФОРМАЦИЯ						
1. Помещения		50.0%	37.5%	12.5%		
2. Оборудване		50.0%	37.5%	12.5%		
3. Превод		56.3%	25.0%	12.5%	6.3%	
4. Закуски в кафе паузите (кафе)		66.7%	13.3%	20.0%		
5. Обучител: Пилви Такала		82.4%	17.6%			
6. Обучител: Тапио Лахтинен		81.3%	6.3%	12.5%		

ПО-ДОБРИ ПОЛИТИКИ ЗА ПО-ДОБЪР ЖИВОТ

ПРОГРАМА И ДНЕВЕН РЕД: ОБУЧЕНИЕ НА ОБУЧИТЕЛИ ЗА СИСТЕМАТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ

София (12 до 16 септември 2016 г.)

Цели

Целите, които си поставя работният семинар, са следните:

- Да се повиши административния капацитет на целевите аудитории;
- Да се подкрепи развитието на административния капацитет, на обучението и на разпространението на получените знания;
- Да се гарантира успешното прилагане на правилата в областта на обществените поръчки чрез подходящите за това механизми;
- Да се даде по-голяма гаранция, че процедурите в сферата на обществените поръчки, свързани с проекти съфинансирани от ЕСИФ, са: 1) законосъобразни и правомерни; и 2) водят до възможно най-доброкачествените услуги и дейности (да се получи нещо стойностно срещу изразходваните финансови средства).

Формат и целева аудитория

Този работен семинар ще се проведе от 12 септември (понеделник) до 16 септември (петък) 2016 г. По време на работния семинар ще се поднесе обучителна програма, специално адаптирана за аудитория от управленци и държавни служители от сферата на обществените поръчки на национално и местно ниво, които работят по програми, свързани със средства от ЕСИФ. Организацията, плана и структурата на семинара са ориентирани към обучението на обучители за всяка от трите целеви групи, а именно:

1. управляващи органи, сертифициращия орган и Изпълнителната агенция за одит на средствата от ЕС, и особено – държавни служители от тези ведомства, които отговарят за контролните проверки от първо и второ ниво на разходите за обществени поръчки;
2. АОП; и
3. общини и други органи, които възлагат обществени поръчки в качеството си на бенефициенти на ЕСИФ (които предстои да се уточнят след консултация с Консултативния съвет).

Работният семинар ще се проведе на английски и български език в зависимост от езиковите познания на обучителите. Всички документи са както на английски, така и на български език. По време на целия работен семинар, организиран от ИПА, ще има и съответен превод.

ОИСР
Програма на работния семинар –
12-16 септември, 2016 г.

12 септември 2016 г.

09:00 – 09:15 Уводни изказвания (ОИСР и ИПА)

<i>Съдържание и цел</i>	Обсъждане на общите цели на този работен семинар. Обсъждане на визията за обучителната стратегия в сферата на обществените поръчки.
<i>Аудитория</i>	Всички целеви групи
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдие, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

09:15 – 11:00 Общо ръководство по обществени поръчки: Ръководство по новата регулаторна рамка (български консултант)

<i>Съдържание и цел</i>	Въведение в новия наръчник (ръководство), разглеждащ процедурите при обществените поръчки разработен в съответствие с новото законодателство. Наръчникът предоставя подкрепа за държавните служители, ангажирани с процеса на обществените поръчки, да укрепят почтеността си и да повишат ефективността на процедурите, свързани с обществените поръчки. Наръчникът предоставя: <ul style="list-style-type: none"> • Ръководство по новото законодателство, • Структура на новото българско законодателство в областта обществените поръчки • Принципи, прагове и процедури.
<i>Аудитория</i>	Всички целеви групи
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдие, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

11:00 – 11:15 Пауза за кафе

11:15 – 13:00 Обичайни грешки, които водят до финансови корекции и как да ги избегнем (Изпълнителна агенция за одит на средствата, предоставяни от ЕС)

<i>Съдържание и цел</i>	Споделяне на опит във връзка с финансовите корекции – въз основа на установените нередности. Обучението обхваща обяснение на причините за грешките в миналото, които са довели до финансови корекции. Целта е възлагащите органи да си вземат поука от миналите грешки и да получат основно разбиране за прилагането на правилните принципи.
<i>Аудитория</i>	Всички целеви групи
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

13:00 – 14:00 Обяд

14:00-15:00 Изказване на колеги: Важни съвети за избягване на финансови корекции (Португалия и Литва)

15:00 – 17:00 Обучение на обучители

<i>Съдържание и цел</i>	Бъдещите обучители трябва да получат основни познания, умения и компетентности за общуване и успешно провеждане на обученията. На края на това занятие се провежда изпит.
<i>Аудитория</i>	Всички целеви групи.
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

Край на ден 1

09:00 – 11:00 Начини за укрепване на последващия контрол

<i>Съдържание и цел</i>	Как трябва да се извършва последващия контрол? Какво трябва да се установява? Как може то да се установи? Как да се гарантира, че агенциите ще си вземат поука от последващия контрол? Ключови проблеми в контролен лист за последващ контрол. Проучване на казуси с примери от действителната практика.
<i>Аудитория</i>	АОП и управляващите органи
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

11:00 – 11:15 Пауза за кафе

11:15– 12:30 Укрепване на предварителния контрол

<i>Съдържание и цел</i>	Начини за укрепване на предварителните контролни проверки на тържната документация. Как се извършва картографирането на риска, за да се установят потенциално съществуващите рискове.
<i>Аудитория</i>	АОП и управляващите органи
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

12:30 – 13:30 Обяд

13:30-14:30 Изказване на колеги: – Контролни проверки (Португалия и Литва)

14:30 – 15:45 Мотивация: Как да се предостави методологическо ръководство

<i>Съдържание и цел</i>	Обсъждане на начина, по който може да се представят процесите при обществените поръчки, т.е. по интернет в реално време, в хартиен формат, по гореща телефонна линия, чрез семинари, обучения и пр. По-добър начин за разпространение на информация за обществените поръчки и достъпа до тази информация Най-добър начин за общуване и осъществяване на ръководство Значението на разработването на ръководства, контролни листа и пр., които са достъпни, практични и привлекателни.
<i>Аудитория</i>	АОП и управляващите органи
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

15:45 – 16:00 Пауза за кафе

16:00-17:00 Електронни обществени поръчки: инструментариум и процес

<i>Съдържание и цел</i>	Какво представляват електронните обществени поръчки? Как Директивата подкрепя и насърчава електронните обществени поръчки; Инструменти за организиране на електронни обществени поръчки; *Какви са рисковете и предизвикателствата; *Преимущества и примери за спестяване на ресурси и въвеждане на подобрения
<i>Аудитория</i>	АОП и управляващите органи
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

Край на ден 2

14 септември 2016 г.

09:00– 10:30 Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара (1)

<i>Съдържание и цел</i>	Как да се планира проект за обществена поръчка; Обсъждане на анализа на пазара на доставчиците в обществени поръчки; Обсъждане на това как пазарният анализ дава възможност на заетите в сферата на обществените поръчки да разберат начина, по който работи пазара на доставчици в обществени поръчки, посоката, в която този пазар се развива, конкурентоспособността му и ключовите доставчици на този пазар; Как държавните служители от сферата на обществените поръчки следва да използват резултатите от своя анализ; Как този анализ помага на купувача да усъвършенства и оформи стратегията си и тръжния процес и как да пригоди поведението си така, че да постигне по-голяма стойност срещу средствата, които заплаща, да постигне намаляване на цените или да получи по-добра услуга.
<i>Аудитория</i>	Всички целеви групи.
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

10:30 – 10:45 Пауза за кафе

10:45– 12:15 Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара (2)

<i>Съдържание и цел</i>	Как се планира проект за обществена поръчка; Обсъждане на анализа на пазара на доставчици в обществени поръчки; Обсъждане на това как пазарният анализ дава възможност на заетите в сферата на обществените поръчки да разберат начина, по който действа този пазар на доставчици в обществени поръчки, посоката, в която този пазар се развива, конкурентоспособността му и ключовите доставчици на този пазар; Как държавните служители от сферата на обществените поръчки следва да използват резултатите от своя анализ; Как този анализ помага на купувача да усъвършенства и оформи стратегията си и тръжния процес и как да пригоди поведението си така, че да постигне по-голяма стойност срещу средствата, които заплаща, да постигне намаляване на цените или да получи по-добра услуга.
<i>Аудитория</i>	Всички целеви групи.
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

12:15 – 13:15 Обяд

13:15-14:15 Изказване на колеги: - Планиране на обществените поръчки и анализ на пазара (Австрия и Италия)

14:15– 16:00 Техническата спецификация

<i>Съдържание и цел</i>	Въведение и общ преглед на техническите спецификации според Директивите на Европейския съюз и подхода на Европейския съд; По какъв най-добър начин да разработим техническите спецификации; Какво трябва да се вземе предвид по отношение на техническите въпроси; Рискът, свързан с този процес; Кой трябва да се включи в обсъждането на изискванията с потребителите, държавни служители от сферата на обществените поръчки и другите лица от възлагащия орган? Включване на социални и екологични проблеми в техническите спецификации. Проучване на казуси от ежедневната практика.
<i>Аудитория</i>	Всички целеви групи.
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

16:00 – 16:15 Пауза за кафе

16:15-17:00 Изказване на колеги: - Техническата спецификация (Австрия и Италия)

Край на ден 3

15 септември 2016 г.

09:00- 11:00 Критерии за класиране и възлагане на договор

<i>Съдържание и цел</i>	Методи за разработване на критерии за подбор и критерии за възлагане – как да не ги объркваме при оценяването на офертите. Равноправно третиране, липса на дискриминация и прозрачност. Прилагане на критерия за най-ниската цена. Методи за определяне на икономически най-изгодната тръжна оферта (ИНИТО). Начини за прилагане на метода „Разходи за жизнения цикъл” и „Общи разходи за поемане на собствеността”.
<i>Аудитория</i>	Всички целеви групи.
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф” №14, София 1000, България

11:00 – 11:15 Пауза за кафе

11:15-12:15 Изказване на колеги: – Критерии за класиране и възлагане на договор (Австрия и Италия)

12:15 – 13:15 Обяд

13:15– 14:45 Възлагане на договора

<i>Съдържание и цел</i>	Отваряне на тръжните оферти; Корекции и отхвърляне; Оценка на тръжните оферти; Информирание за взетото решение, обявление за възлагане на договор.
<i>Аудитория</i>	Всички целеви групи.
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф” №14, София 1000, България

14:45 – 15:00 Пауза за кафе

15:00-16:00 Изказване на колеги: – Възлагане на договора (Австрия и Италия)

Край на ден 4

09:00 – 10:30 Значението на структурата, лидерството и инструментариума

<i>Съдържание и цел</i>	Лидерство и визия; Категории обществени поръчки и стратегии за тях; Централизираны покупки и рамкови споразумения; Как да се състави перфектен екип в сферата на обществените поръчки; Управление на проекта; Бъдещите цели на обществените поръчки.
<i>Аудитория</i>	Институции възложители
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

10:30 – 10:45 Пауза за кафе

10:45 – 12:30 Как да се установи наличието на конфликт на интереси

<i>Съдържание и цел</i>	Какво представлява конфликтът на интереси; Дискусия: Защо е важно да се разпознаят конфликтите на интереси; Примери за конфликт на интереси там, където те най-често възникват; Последствия от неразпознаването на риска от конфликт на интереси; Възприемане на пропорционален подход към управлението на конфликт на интереси; Как да се управляват конфликтите на интереси.
<i>Аудитория</i>	Институции възложители
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

12:30 – 13:30 Обяд

13:30 – 15:00 Единният европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП), публикуването на обявления и процеса на обявяване на тръжна процедура

<i>Съдържание и цел</i>	Критериите за класиране и ЕЕДОП; Публикуване на обяви и известия; Въпроси и отговори по време на тръжния процес.
<i>Аудитория</i>	Институции възложители
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

15:00 – 15:15 Пауза за кафе

15:15– 17:00 Управление на договора

<i>Съдържание и цел</i>	Определение за управление на договор; Процесът на управление на договора; Проблемите и последствията, свързани с промени на договора; Източниците на промени на договора; Процесите за справяне с промените; Подходящи действия, които гарантират, че плащането може да се одобри в съответствие с договора.
<i>Аудитория</i>	Институции възложители
<i>Местонахождение</i>	Национален институт по правосъдието, ул. „Екзарх Йосиф“ №14, София 1000, България

Край на ден 5

Обучение по общественни поръчки за БЪЛГАРИЯ Нужди и приоритети

For further information:

Janos Bertok

Head of the Public Sector Integrity Division
Janos.Bertok@oecd.org

Paulo Magina

Head of the Public Procurement Unit
Paulo.Magina@oecd.org

Petur Matthiasson

Policy Analyst
Petur.Matthiasson@oecd.org

