



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 3.10.2017 г.
C(2017) 6654 final

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

от 3.10.2017 година

за професионализация на обществените поръчки

Изграждане на архитектура за професионализацията на обществените поръчки

(текст от значение за ЕИП)

{SWD(2017) 327 final}

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

от 3.10.2017 година

за професионализация на обществените поръчки

Изграждане на архитектура за професионализацията на обществените поръчки

(текст от значение за ЕИП)

1. ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 от него,

като има предвид, че:

- (1) **Обществените поръчки са средство за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.** Това средство би могло да окаже значително икономическо въздействие¹, допринасяйки за изпълнението на плановите на Комисията за растежа, заетостта и презграничната търговия. Ефикасните и ефективни обществени поръчки в условия на конкуренция са както мерило за добрата работа на единния пазар, така и основен канал за европейските инвестиции².
- (2) **Директивите за обществените поръчки, приети през 2014 г.³, осигуряват набор от средства, с чиято помощ държавите членки могат да използват по-ефикасно и стратегически обществените поръчки.** Обществените поръчки са изправени пред нови предизвикателства и от тях все повече се очаква: да осигуряват най-доброто съотношение качество/цена за публичните разходи в условията на нарастващи бюджетни ограничения; да използват възможностите на цифровизацията и променящите се пазари; да допринасят стратегически за хоризонталните политически цели и общностните ценности, като новаторството, социалното приобщаване, икономическата и екологичната устойчивост; да максимизират достъпността и да осигуряват отговорно отношение на участниците с цел минимизиране на неефективността, излишните разходи,

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: **Осъвременяване на единния пазар:** повече възможности за гражданите и предприятията (COM(2015) 550 final).

² Почти половината от средствата за финансиране на сближаването се предоставят чрез обществените поръчки. През периода 2014 – 2020 г. ЕС ще инвестира 325 милиарда евро – почти една трета от общия бюджет на ЕС – в регионите на Европа чрез **европейските структурни и инвестиционни фондове**, чието предназначение е насърчаване на икономическия растеж, създаване на работни места, повишаване на конкурентоспособността и намаляване на различията в развитието.

³ Директиви 2014/24/ЕС („Класическата директива“), 2014/23/ЕС („Директивата за концесиите“) и 2014/25/ЕС („Директивата за доставчиците на комунални услуги“) на Европейския парламент и на Съвета, и по-специално член 83, параграф 4, член 45, параграф 4 и член 99, параграф 4 съответно.

нередностите, измамите и корупцията, както и изграждане на вериги на доставките с висока степен на отговорност.

- (3) **Необходимо е осигуряването на ефикасно прилагане на разпоредбите за обществените поръчки на всички равнища, така щото да се извлекат възможно най-големи ползи от този основен лост за европейските инвестиции**, както е подчертано в Плана за инвестиции за Европа⁴, и да се изгради по-силен единен пазар, за което се призовава в речта за състоянието на Съюза, произнесена през 2017 г. от председателя Юнкер. Ефикасността е и сред областите за подобрене на обществените поръчки, определени в рамките на процедурата на европейския семестър.
- (4) **Следователно трябва да се осигури възможно най-ефикасно използване на публичните средства, а публичните купувачи трябва да бъдат в състояние да възлагат поръчки, спазвайки най-високите норми за професионализъм**. Повишаването и поддържането на професионализма сред лицата, които се занимават с възлагане на обществени поръчки, може да допринесе за засилване на въздействието на обществените поръчки в цялата икономика⁵.
- (5) **Целта на професионализацията на обществените поръчки в по-широк смисъл** е да доведе до общо подобрене на цялата гама от професионални умения и компетентности, знания и опит на хората, които ръководят или участват в изпълнението на задачи във връзка с обществените поръчки⁶. Тя обхваща и техническите средства и подпомагането, както и ведомствената архитектура в съответната област, които са необходими за ефективно извършване на работата и постигане на резултати⁷. Затова, за да бъде ефективна политиката на професионализация, тя следва да се провежда въз основа на общ стратегически подход, като се преследват и три допълнителни цели:

I. Разработване на подходяща политическа архитектура за професионализацията: за да има реално въздействие, всяка политика на професионализация следва да разчита на политическа подкрепа на високо равнище. Това означава ясно определяне на отговорностите и задачите на ведомствата на централно политическо равнище, подкрепа на усилията на местно, регионално и отраслово равнище, осигуряване на приемственост

⁴ 2014 г.; Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка: План за инвестиции за Европа (COM(2014)903).

⁵ Според разчетите в работния документ на службите (SWD/2015/202), придружаващ стратегията за единния пазар, **потенциалните икономически ползи от разрешаването на различни проблеми чрез професионализация са над 80 милиарда евро**.

⁶ Тук се включва целият обхват на работа на служителите по обществените поръчки, които участват на всички етапи от процеса на възлагане – от определянето на потребностите до контрола по договорите – независимо дали са в централна или децентрализирана администрация или ведомство, с функции, които са изрично определени като свързани с обществените поръчки, или просто имат отговорности за изпълнението на някои задачи във връзка с обществените поръчки.

⁷ Необходимостта от създаването на кадри в областта на обществените поръчки, които са в състояние да осигуряват постоянно високо качество от изразходваните средства, се подчертава и в **Препоръката на ОИСР от 2015 г. относно обществените поръчки**: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

през различните политически цикли, при необходимост използване на ведомствените структури за насърчаване на специализацията, окрупняването и споделянето на знания.

II. Човешки ресурси – подобряване на обучението и кариерното управление на лицата, които работят в областта на обществените поръчки: тези лица, т.е. лицата, които участват във възлагането на поръчки за стоки, услуги и строителство, както и одиторите и длъжностните лица, отговарящи за преразглеждането на споровете във връзка с обществените поръчки, трябва да имат подходяща квалификация, обучение, умения и опит, които са необходими за равнището им на отговорност. Това означава, че трябва да се осигурят опитни и мотивирани служители с нужните умения, като се предлага необходимото обучение и непрекъснато професионално развитие. Необходимо е също така да се разработят кариерна структура и поощрения, които да направят работата в областта на обществените поръчки привлекателна и да мотивират служителите да постигат стратегически резултати.

III. Системи – осигуряване на технически средства и методики за подпомагане на професионалното възлагане на обществени поръчки: лицата, които работят в областта на обществените поръчки, трябва да разполагат с подходящите средства и подпомагане, за да действат ефективно и да постигат най-доброто съотношение качество/цена при всяка покупка. Това означава да се осигурят средства и процедури за „умни“ обществени поръчки, например: средства за електронно възлагане на обществени поръчки, насоки, наръчници, образци и средства за сътрудничество, със съответното обучение, подпомагане и експертни знания, обобщаване на знанията и обмен на добри практики.

- (6) **С настоящата препоръка⁸ се насърчава разработването и провеждането на политика на професионализация в държавите членки**, като се представя примерна рамка⁹. Предназначението на тази инициатива е да се помогне на държавите членки да разработят политиката на професионализация с цел повишаване на значимостта, влиянието, въздействието и репутацията на обществените поръчки за постигане на обществените цели.
- (7) **Настоящата препоръка се отправя към държавите членки и органите на публичната им администрация, най-вече на национално равнище.** Независимо от това, в рамките на своите централизирани или децентрализирани системи за възлагане на обществени поръчки, държавите членки следва допълнително да **насърчават и подпомагат възлагащите органи и възложителите** при осъществяването на инициативите им за

⁸ Комисията не възнамерява да предпише определен модел, а да прикани държавите членки и съответните администрации да предприемат действия по проблемите. Признава се фактът, че всички са на различни етапи от пътя си в тази посока. Въпреки това с новите директиви от държавите членки се изисква: а) да осигурят безплатно информация и насоки за тълкуването и прилагането на законодателството на ЕС за обществените поръчки, така че да подпомогнат възлагащите органи и икономическите оператори, особено МСП; б) да осигурят помощ за възлагащите органи при планирането и провеждането на процедурите за възлагане.

⁹ Заедно с настоящата препоръка ще бъде издаден и сборник на добрите практики на държавите членки.

професионализация. Поради това държавите членки следва да привлекат към настоящата препоръка вниманието на органите и организациите, които отговарят за обществените поръчки на всички равнища, както и органите и организациите, които се занимават с обучението на одиторите и длъжностните лица, отговарящи за преразглеждането на споровете във връзка с обществените поръчки.

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

I. Определяне на политиката на професионализация на обществените поръчки

1. Държавите членки следва да разработят и прилагат **дългосрочни стратегии за професионализация на обществените поръчки**, които да бъдат приспособени към техните потребности, ресурси и административна структура, самостоятелно или като част от по-широкообхватна политика на професионализация на публичната администрация. Целта е да се привлекат, развият и поддържат умения, вниманието да се съсредоточи върху изпълнението и стратегическите резултати и да се извлече възможно най-много от наличните технически средства и методи. Тези стратегии следва:
 - а) да се отнасят до всички засегнати участници в процеса на възлагане и да бъдат разработени чрез приобщаващ процес на национално, регионално и местно равнище;
 - б) да се прилагат съгласувано с другите политики в целия обществен сектор; както и
 - в) да отчитат промените в другите държави членки и на международно равнище.
2. Държавите членки следва също така да **насърчават и подпомагат възлагащите органи и възложителите** при прилагане на националните стратегии за професионализация, като разработват инициативи за професионализация и подходяща ведомствена архитектура, както и чрез сътрудничество за по-съгласувани, ефикасни и стратегически обществени поръчки въз основа на (неизчерпателен списък):
 - а) засилено сътрудничество между съответните служби и между възлагащите органи/възложителите; както и
 - б) експертните знания и подкрепата на обучаващите ведомства, централните органи за покупки и професионалните организации, ориентирани към обществените поръчки.

II. Човешки ресурси – подобряване на обучението и кариерното управление

3. Държавите членки следва да **установят и определят основните умения и компетентности, които всяко лице, работещо в областта на обществените поръчки, следва да притежава вследствие на обучение**, като вземат предвид мултидисциплинарното естество на проектите в обществените поръчки, както за специално назначените длъжностни лица по обществените поръчки и служителите на свързани с тях длъжности, така и за съдиите и одиторите, например:

- а) рамки за уменията и компетентностите за подпомагане на процеса на набиране на служители и кариерно управление и при определяне на програмите за обучение; както и
 - б) обща рамка за компетентностите за обществените поръчки на европейско равнище.
4. Държавите членки следва да **разработват подходящи програми за обучение – начално и през целия живот** – въз основа на оценка на данните и потребностите, както и на наличните рамки за компетентностите, например:
- а) разработване и/или подпомагане за разработването на началното предлагане на обучение, на равнище бакалавърска, магистърска и по-висока степен и друго обучение в началото на кариерата;
 - б) осигуряване и/или подпомагане за осигуряването на цялостно, целенасочено и достъпно предлагане на обучение и учене през целия живот;
 - в) увеличаване на предлагането на обучение чрез новаторски интерактивни решения или средства за електронно обучение, както и чрез схеми, които могат да бъдат използвани като образци; както и
 - г) извличане на ползи от академичното сътрудничество и научните изследвания с цел създаване на стабилна теоретична основа за решенията в обществените поръчки.
5. Държавите членки следва също така да подготвят и подкрепят внедряването от страна на възлагащите органи/възложителите на **разумно управление на човешките ресурси, кариерно планиране и мотивационни схеми, пригодени към функциите във връзка с обществените поръчки**, така щото в тази област да се привличат и задържат квалифицирани служители, които да бъдат поощрявани да постигат по-високо качество и да прилагат по-стратегически подход в обществените поръчки, например:
- а) схеми за признаване и/или удостоверяване, с които правилно се определят функциите във връзка с обществените поръчки и се възнагражда изпълнението им;
 - б) кариерни структури, ведомствени поощрения и политическа подкрепа за постигане на стратегически резултати; както и
 - в) награди за високи резултати с цел насърчаване на добрите практики в области като новаторството, екологосъобразните и социалноотговорните обществени поръчки и противодействието на корупцията.

III. Системи – осигуряване на технически средства и методики

6. Държавите членки следва да **насърчават и подпомагат разработването и внедряването на достъпни информационнотехнологични (ИТ) средства**, с които може да се опрости и подобри работата на системите за възлагане на обществени поръчки, например:
- а) осигуряване на достъп до информация чрез създаване на единни портали в режим „на линия“;

- б) разработване на ИТ средства и съответното обучение (например за икономите от мащаба, енергийната ефективност или работата в екип) или подпомагане на съответстващите пазарни решения; както и
 - в) насърчаване на възприемането на стратегически подход към цифровизацията чрез стандартизация, споделяне, повторна употреба и оперативна съвместимост на стоките и услугите, особено чрез използване на съществуващите ИТ решения, налични на равнище ЕС¹⁰, както и допринасяне за разработването на средства като каталога в режим „на линия“ на стандартите за информационнотехнологичните и комуникационните (ИКТ) технологии в обществените поръчки¹¹.
7. Държавите членки следва да **подкрепят и насърчават почтеността на лично и ведомствено равнище като неделима част от професионалното поведение**, предоставяйки средства за осигуряване на спазване на изискванията и прозрачност, както и насоки за предотвратяване на нередностите, например:
- а) създаване на етични правилници и харти за почтеност;
 - б) използване на данни за нередностите¹² като основа за подготовка на съответните обучения и насоки, както и за насърчаване на самостоятелното отстраняване на нередностите; както и
 - в) изготвяне на конкретни насоки за предотвратяване на измамите и корупцията, в т.ч. чрез канали за подаване на сигнали за нарушения.
8. Държавите членки следва да предоставят насоки, чието предназначение е, от една страна, да създадат **правна сигурност** относно националното право и правото на ЕС или изискванията, произтичащи от международните задължения на ЕС, а от друга страна, да **улеснят и поощрят стратегическото мислене**, търговските преценки и разумното/информираното вземане на решения, например:
- а) целенасочени указания, методически наръчници и хранилища на добрите практики и най-честите грешки; те трябва да бъдат актуални, удобни за ползване и леснодостъпни и да стъпват върху опита на лицата, които работят в областта на обществените поръчки; както и
 - б) стандартизирани образци и средства за различни процедури, напр. критериите за екологосъобразност на обществените поръчки.
9. Държавите членки следва да **насърчават обмена на добри практики и да подпомагат лицата, които работят в областта на обществените поръчки**, така щото тези лица професионално да прилагат процедурите за възлагане, да работят в сътрудничество и да споделят експертните си знания, например:
- а) предоставяне на техническо съдействие чрез бюра за справки и помощ, горещи линии и/или служби за връзка по електронната поща;

¹⁰ Няколко примера: единният цифров портал и градивните елементи на инфраструктурата за цифровите услуги в рамките на Механизма за свързване на Европа – електронно идентифициране (eIdentity), електронен подпис (eSignature), електронна доставка (eDelivery), електронно фактуриране (eInvoicing).

¹¹ https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

¹² При спазване на законодателството за защита на личните данни и основното право на такава защита.

- б) организиране на семинари и работни срещи за споделяне на сведения за новите изменения в областта на правото, политическите приоритети и добрите практики; както и
- в) поощряване на общностите на лица, които работят в областта на обществените поръчки, чрез интернет форуми в режим „на линия“ и професионални социални мрежи.

ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ ПО НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА – ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ И НАБЛЮДЕНИЕ

10. Препоръчва се държавите членки да осведомяват Комисията за действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, когато предоставят информация по силата на член 83 от Директива 2014/24/ЕС, член 45 от Директива 2014/23/ЕС и член 99 от Директива 2014/25/ЕС.

Съставено в Страсбург на 3.10.2017 година.

За Комисията

[...]

Член на Комисията