

Преглед на комуникационните стратегии в контекста на обществените поръчки в страните членки на ОИСР и ЕС

Този проект е получил
финансиране от
Европейския съюз



1. Общоположения и методология за проучването¹

В това проучване се разглеждат и анализират различни комуникационни стратегии, формални и неформални, в контекста на обществените поръчки.

Комуникационните стратегии се разглеждат с повишено внимание във връзка с теми свързани с обществените поръчки, като интерпретиране на законодателството и нормативната уредба, както и националните политически програми по отношение на обществени поръчки. Една комуникационна стратегия обикновено включва идентифициране на средства за достигане до специфични целеви групи чрез подходящи мрежи, като например Facebook или LinkedIn, бюлетини и онлайн форуми.

Целта на това проучване е да идентифицира различни национални комуникационни стратегии или липсата им и средствата за комуникация, които се прилагат понастояще за повишаване на осведомеността и поддържане на ниво на заинтересованост по въпроси свързани с обществените поръчки. Заповечето страни членки на ЕС, директивите по обществени поръчки временно повишиха обществения интерес, както и докладването по въпроси свързани с обществените поръчки. Предстои да се види дали този интерес ще се задържи и след като националното законодателство на всички страни влезе в сила.

Съгласно чл. 83 от директивата за обществени поръчки (2014/24/ЕС), страните членки са задължени да осигуряват информация и ръководство относно тълкуването и прилагането на закона за обществени поръчки. В допълнение, тази информация и ръководство трябва да са безплатни за да подпомагат възлагащите органи и икономическите оператори, в частност МСП, да прилагат коректно правилата на общността за обществени поръчки. Комуникацията основана на тези разпоредби формира базата за формалните комуникационни стратегии.

Установено е, че ефективната и активна комуникация през целия тържен процес на конкурентен подбор, от планиране до изтичане срока на договора, е от съществена важност за постигане на ползите от закупуването (Motiva 2016). Също така, комуникацията във връзка с индивидуални покупки има също толкова, или дори по-голяма роля от комуникацията в сферата на обществените поръчки на по-общо ниво.

Методология за проучването

¹Това проучване на политики е разработено и написано от Сувитуулиа Тапонен и Пилви Такала от РТС в Финландия под ръководството на Паоло Магина, Ръководител на звено за обществени поръчки в ОИСР и Питър Берг Матиасон, Проучване и консултации на политики в звено за обществени поръчки.

В това проучване е приложен сравнителен анализ на различни практики. В частност проучването се основава на:

1. Съвкупност от вече съществуваща информация и проучвания от отворени източници. Списък на източниците може да бъде намерен в края на това проучване.

2. Съществуващи средства за комуникация

В няколко страни от ЕС средствата за комуникация са възприели различни форми. Централизираните звена за обществени поръчки и правителствените организации участващи в обществените поръчки изпращат бюлетини до своите потребители, съществуват няколко блога (някои по-формални от други) по въпроси свързани с обществените поръчки, както и активни дискусии по социалните медии, например в Twitter, включващи практикуващи и проучващи от различни държави и др.

В този раздел са описани органите по комуникация в областта на обществените поръчки в национален контекст и във връзка с формите на комуникация, които прилагат. Представени са примери от Финландия и Великобритания.

2.1 Финландия

Министерството на икономическите работи и заетостта, което отговаря за управление и наблюдение на обществените поръчки, не разполага нито с формални, нито с неформални структурирани методи или средства за комуникация свързани с обществените поръчки. Както се споменава по-горе по отношение на обществените поръчки трябва да бъдат осигурени информация и ръководство. Поради това, Министерството финансира звено за предоставяне на съвети в сферата на обществените поръчки за да отговори на това изискване. Работата на звеното е описана по-долу във връзка с други формални средства за комуникация.

Във връзка с програма ("HANKO") целяща да развива функциите на правителството по отношение на обществените поръчки е била идентифицирана нужда от по-структурирана комуникация в областта на обществените поръчки (2/2016), както и други области за развитие. В окончателния доклад е представена идея за уебсайт, който да съдържа цялата информация имаща отношение. Тази и други идеи за развитие са прехвърлени към нова програма "Handi" в процес на изпълнение, която цели да дигитализира обществените поръчки. Въпреки това е създадена страница към уеб страницата на Министерство на финансите, която включва информация за структурата на дейността на правителството в областта на обществените поръчки, както и ръководства и други подкрепящи документи (VM 2017). С напредване на проект "Handi" се очаква да се увеличи и комуникацията по отношение на обществените поръчки.

Формална комуникация по обществени поръчки

Формалната комуникация в сферата на обществени поръчки понастояще се основава най-вече на работата на Финландското звено за консултации по обществени поръчки. (<http://www.hankinnat.fi/fi>). Това звено за консултации по обществени поръчки е създадено през 2004 г. Звеното, с персонал от пет човека, работи като част от Сдружението на финландските местни и регионални власти. Звеното публикува информация за обществените поръчки на уеб страницата си, което предоставя на посетителите актуални новини и съдържа пакети с материали. Служителите в звеното понякога участват в блог и няколко от тях са активни в Twitter, като обсъждат въпроси свързани с обществени поръчки. В допълнение, звеното редовно публикува бюлетин по въпроси свързани с обществените поръчки. Преди звеното е предлагало насоки и информация както на възлагащи органи, така и на икономически оператори, но понастояще поради високото търсене, обслужва само възлагащи органи. Звеното се финансира в съдружие и Министерство на икономическите работи и заетостта осигурява половината от необходимото финансиране. През 2014 г. Министерството е предоставило средства в размер на 200 000 €.

Друг орган, управляван от държавата, изпълняващ формална комуникационна мисия свързана с обществените поръчки е Мотива (Motiva). Мотива е фокусна точка за устойчиви и иновативни обществени поръчки. Ролята на организацията по отношение на обществените поръчки е да осигурява подкрепа на служителите по обществени поръчки във връзка процедури за устойчиви и чисти технологии (*CleanTech*). На уеб страницата на Мотива се предоставят предложения за сравнителни критерии, чрез практически инструменти и наръчници. Мотива споделя успешни истории чрез публикуване на бюлетин на тримесечие (Motiva 2017). Мотива е и в Twitter, но публикациите са най-вече по въпроси различни от обществените поръчки.

За да се осигурят възможности за комуникация и възможности за мрежа за икономическите оператори, съществува мрежа по обществени поръчки поддържана от Федерацията на финландските предприятия. Мрежата поддържа уеб страница съдържаща ръководства, речник за обществени поръчки и последните новини в областта на обществените поръчки. Мрежата се основава най-вече на консултации, а не на комуникация. Специалистите по обществени поръчки на мрежата предоставят и обучения по въпроси свързани с обществените поръчки. (Hankinta-asiamies 2016a).

Звената за обществени поръчки имат за цел също така и да комуникират с икономически оператори. Количеството и средствата за комуникация съществено варират. Като цяло в големите градове няма комуникационна стратегия за обществени поръчки, но по-малките градове и общини, които гледат на обществените поръчки като средство за насърчаване на местната

Преглед на Комуникационните Стратегии в Областта на Обществените Поръчки в Контекста на Страните Членкини ОИСР и ЕС

икономика, полагат усилия да комуникират и поддържат диалог с икономическите оператори. Пример за активен възлагащ орган в комуникацията с местни икономически оператори е град Яваскила (Jyväskylä). В допълнение, град Хелсинки разполага с интранет за вътрешна комуникация.

Централното звено за обществени поръчки на страната, Хансел, обширно комуникира с клиентите си (всички организации финансирани от държавата) и с настоящи потенциални доставчици. Хансел поддържа екстранет и за двете групи, публикува бюлетин за потребителите си и поддържа блог, който се обновява всяка седмица от един от специалистите на Хансел (Hansel 2016).

Висшата инстанция за обжалвания на обществени поръчки е Пазарният съд. Пазарният съд публикува всички решения по въпроси свързани с обществените поръчки на уеб страницата си (Market Court 2017). Публикуваните съдебни случаи се проследяват от възлагащите органи, които също публикуват резюмета на важни решения.

Неформална комуникация:

Няколко от организациите, които комуникират формално, комуникират и неформално. Неформалната комуникация е фокусирана в две направления: блогове и социални медии: Facebook, LinkedIn и Twitter.

Основната разлика между формална и неформална комуникация е, че формалната комуникация се осъществява от публични организации, а неформалната е на индивидуално ниво. Често индивиди стоящи зад активни блогове или регистрации принадлежат към организации, които комуникират формално.

Най-активните блогове за обществени поръчки са Hankintaturisti и блогът на Хансел, като и двата публикуват нови постове всяка седмица. Темите са свързани с практиката и често предлагат различни гледни точки към въпроси свързани с обществените поръчки. Като цяло, публикациите не са насочени специално към възлагащи органи или икономически оператори, а са написани по начин достъпен за всеки, който се интересува от обществени поръчки (Hankintaturisti 2017; Hansel 2017).

В допълнение на блоговете, от време на време и вестниците публикуват статии свързани в обществените поръчки. Обикновено статиите са относно договори за информационни технологии или строителство, приключили с много по-висока стойност от първоначалния бюджет на търга. Напоследък често има и заглавия относно обществени поръчки в социалния сектор и здравеопазването.

2.2 Великобритания

Формална комуникация за обществени поръчки

За разлика от Финландия, във Великобритания централното правителство не е делегирано отговорността за формална комуникация. Предвид това средствата за комуникация са с по-малък обхват. Основното направление за комуникация е уеб страницата gov.uk, която практически предоставя информация за всичко, което е регламентирано със законодателство, от помощи до имиграция и всичко между тях. Страницата съдържа също така и обособена секция за обществени поръчки. Тази секция за обществени поръчки е публикувана за първи път през 2014 г. и от тогава редовно се обновява. Секцията се поддържа от Офиса на Кабинета и Търговските Услуги на Короната. Уеб страницата съдържа информация и източници за електронно обучение за възлагащи органи (Gov.uk 2017). В допълнение, са осигурени и линкове към наръчници по директивите за обществени поръчки публикувани през 2014 г. Наръчниците комуникират промените наложени от директивите по сбит и практичен начин. Наръчниците се допълват от дълъг списък от полезни връзки към наръчници, които предоставят информация и ръководство по по-специфични теми, като изменения на договори по време на срока им, динамични системи за покупка и ролята на МСП. На уеб страницата има и презентация в PowerPoint (изготвени от Търговските Услуги на Короната) съдържаща информация за всички промени на новите директиви имащи отношение. Презентацията се състои от 86 слайда и е публично достъпна за изтегляне, промени и употреба (Gov.uk 2017).

Във Великобритания обжалванията на обществени поръчки са относително редки в сравнение с други страни членки. Обжалванията се разглеждат от Висшия съд, който подобно на финландския Търговски съд, публикува решенията на уеб страницата си. В зависимост от стойността на договора съдебните дела се докладват на медиите и се обсъждат в социалните медии.

Неформална комуникация:

Подобно на Финландия, неформалната комуникация е фокусирана в две направления: блогове и Twitter.

Най-често обновявания блог се нарича "Spendmatters" (spendmatters.com) и цели да предоставя информация в Управлението на разходването на средства – обществени поръчки, управление на веригата за доставки, купи за да платиш и свързани с тях сфери. Уеб страницата се поддържа от двама консултанти по обществени поръчки, които често канят и гостуващи публикации. Покриваните теми варират под формата на разнообразни подходи за изследването им. Spendmatters поддържа също така и активна регистрация в Twitter, където до момента са публикувани повече от 10 000 твита. Регистрацията има приблизително 5500 последователи (Spend Matters 2017).

Други значими блогове са: i) Tenders Direct, ii) Telles.eu, и, iii) How to Crack a Nut. Tenders direct е услуга за публикуване на обявления за търгове за европейски и

великобритански компании. Техният блог е проектиран да публикува новини и да коментира развитието в областта на обществените поръчки. Приблизително два пъти на месец се публикуват практични и кратки писания (Tenders Direct 2017). Уеб страницата на Pedro Telles, Telles.eu, съдържа блог по въпроси свързани с обществените поръчки, презентации и интернет радио предаване по обществени поръчки. Блогът се обновява често и всеки месец се публикуват няколко радио предавания. Аудиторията на интернет радио предаването вече е приблизително 3000 – 4000 редовни слушателя (Telles.Eu 2017). Подобно на Telles.eu и блогът на “How to Crack a Nut” се пише от академичен експерт по обществени поръчки. Блогът е по законодателството на ЕС с фокус върху свободното движение, обществените поръчки и въпроси свързани със законодателството за конкуренцията (How to Crack a Nut 2017).

В този раздел са представени няколко примера за формална и неформална комуникация. Основавайки се на този анализ вече може да се заключи, че съществува значително количество неформална комуникация по въпроси свързани с обществените поръчки, идваща от Великобритания.

2.3 Дискусионни групи в социалните медии

Във Facebook им активна група наречена “Public Procurement Specialists in Europe.” Групата има около 450 члена от различни страни и на различни позиции в сферата на обществените поръчки. Доста от членове са активни в дискусиите. Темите варират от използване на мрежата от колеги за съвети до промотиране на блогови публикации имащи отношение.

По подобен начин в LinkedIn съществуват няколко групи по обществени поръчки. Въпреки това повечето от международните групи не са само за обществените поръчки, тъй като са отворени за професионалисти както от публичния, така и от частния сектор. Това подчертава важната идея за споделяне на най-добри практики между секторите относно фазите на обществени поръчки, които не се регулират от директивата за обществени поръчки.

В LinkedIn има форум за финландски професионалисти по обществени поръчки. Там има 775 члена, което е добър дял от всички професионалисти за малка страна, като Финландия. Няколко различни човека откриват дискусии приблизително веднъж седмично.

3. Оценка на настоящите практики и идентифициране на най-добри практики

Това проучване завършва с обсъждане на формалните и неформални средства за комуникация представени по-горе.

Примерите на формална и неформална комуникация от двете държави Финландия и Великобритания, са доста подобни. Във Финландия комуникационните платформи са различни и има съществено количество и от двете – формална и неформална комуникация. Формалната комуникация се

характеризира с множество платформи, което по някога има за резултат объркване и противоречиви съобщения. Освен това, в допълнение на стратегия за обществени поръчки, трябва да съществува и национална комуникационна стратегия. Тази необходимост е оценена от финландското правителство в контекста на проекта HANKO, описан по-горе. Комуникационната стратегия вероятно би унифицирала посланието с инструкции и по този начин би увеличила въздействието на комуникацията. Изглежда и във Великобритания случаят е подобна липса на национална стратегия. Въпреки това към момента подобренията изглеждат по-малко релевантни поради възможността за Brexit.

И в двете страни съществува много неформална комуникация в сферата на обществените поръчки. За разлика от множеството източници и платформи за формална комуникация, голямото количество неформална комуникация не е задължително да доведе до объркване между изпълнителите или доставчиците. Напротив, неформалният анализ на въпроси свързани с обществените поръчки е вероятно да подобри разбирането на обществените поръчки и важноста им за повишаване финансовата устойчивост на публични сектор.

Както се споменава във въвеждащия раздел на това проучване, обновената директива за обществени поръчки 2014/24/EU включва правила за осигуряване на информация, т.е. комуникация на ръководство за обществени поръчки както за възлагащите органи, така и за икономическите оператори. Ръководството не се разглежда в това проучване, но следва да се отбележи, че съществува близка връзка между формалната комуникация и нуждата от ръководство. По-добрата достъпност на конструктивна информация за обществените поръчки ще намали необходимостта от индивидуални насоки.

Финландия и други страни членки вече изпълняват многото изисквания поставени в директивата за обществени поръчки на ЕС по отношение предоставянето на ръководство и информация. Въпреки това, една по-структурирана комуникационна стратегия може да осигури преимущества извън изпълнение на точката от закона. Практически пример за най-добра практика във Великобритания е уеб страницата съдържаща информация относно обществените поръчки. Уеб страницата включва презентация в PowerPoint с цялата значима информация за новата директива на ЕС за обществени поръчки. Презентацията е достъпна за промени от всеки и е признат пример за най-добра практика в изпращането на унифицирано съобщение.

Източници:

Gov.uk (2017) Guidance: EU procurement directives and the UK regulations. Достъпно на: <https://www.gov.uk/guidance/transposing-eu-procurement-directives>. Retrieved 16.1.2017.

Hansel (2016) Hansel. Достъпно на: <https://www.hansel.fi/>. Retrieved 7.12.2016.

Hankintaturisti (2017) Hankintaturisti: Pykälientälläpuolen. Достъпно на: <https://hankintaturisti.com/>. Retrieved 16.1.2017.

How to Crack a Nut (2017) How to Crack a Nut: A blog on EU economic law. Достъпно на: <http://www.howtocrackanut.com/>. Retrieved 16.1.2017.

Kunnat.net (2016) Julkistenhankintojenneuvontayksikkö. Достъпно на: <http://www.kunnat.net/fi/Yhteystiedot/henkilosto/laki/julkiset-hankinnat/Sivut/default.aspx>. Retrieved 5.12.2016.

Market Court (2017) Hankinta-asiat. Достъпно на: <http://markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankintaasiat.html>. Retrieved 27.1.2017.

Motiva (2017) Motiva – Focal Point for Sustainable and Innovative Public Procurement. Достъпно на: http://www.motivanhankintapalvelu.fi/in_english. Retrieved 16.1.2017.

Spend Matters (2017) Spend Matters UK/Europe: About. Достъпно на: <https://spendmatters.com/uk/about/>. Retrieved 16.1.2017.

TEM (2016a) Julkiset hankinnat. Достъпно на: <http://tem.fi/julkiset-hankinnat>. Retrieved 5.12.2016.

Tenders Direct (2017) Tenders Direct Blog: Comment from the experts at Tenders Direct. Достъпен на: <https://blog.tendersdirect.co.uk/about/>. Retrieved 16.1.2017.

Telles.eu (2017) About. Достъпно на: <http://www.telles.eu/about/>. Retrieved 16.1.2017.

VM (2017) Valtionhankinnat. Достъпно на: <http://vm.fi/hankinnat>. Retrieved 27.1.2017.