

ОТНОСНО ПОЛИТИКАТА ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА СЪСТЕЗАТЕЛЕН ДИАЛОГ

This project has received
funding from the
European Union



2017

Съдържание

СПИСЪК С ФИГУРИ	3
СПИСЪК С ТАБЛИЦИ	3
1. КОНТЕКСТ	4
2. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА НА СЪСТЕЗАТЕЛНИЯ ДИАЛОГ. СЪПОСТАВКА СЪС СХОДНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ НА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА	5
3. ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРА НА СЪСТЕЗАТЕЛЕН ДИАЛОГ	9
3.1. ФАЗА 1: УСТАНОВЯВАНЕ И ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПОТРЕБНОСТТА.....	9
3.2. ФАЗА 2: ПОДГОТВИТЕЛНА ФАЗА – ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ИНСТРУМЕНТИТЕ, ЧРЕЗ КОИТО УСТАНОВЕНАТА ПОТРЕБНОСТ МОЖЕ ДА БЪДЕ ЗАДОВОЛЕНА.....	9
3.3. ФАЗА 3: ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРА СЪСТЕЗАТЕЛЕН ДИАЛОГ.....	12
4. ПРОВЕЖДАНЕ НА ДИАЛОГ	16
5. ПОЛЗИ И РИСКОВЕ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА СЪСТЕЗАТЕЛНИЯ ДИАЛОГ	18
6. ПРИЛОЖИМОСТ НА СЪСТЕЗАТЕЛНИЯ ДИАЛОГ В РАМКИТЕ НА ФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС ПРОЕКТИ И ПРОГРАМИ.....	20

СПИСЪК С ФИГУРИ

Фигура 1. Избор на процедура състезателен диалог 10
Фигура 2. Структура на процедура състезателен диалог..... 14

СПИСЪК С ТАБЛИЦИ

Таблица 1. Общ брой обявени процедури за възлагане на обществени поръчки в България, в периода 2008 - 2015 г. 4
Таблица 2. Особености при провеждането на състезателен диалог, състезателна процедура на договаряне и партньорство за иновации.....7
Таблица 3. Рискове, произтичащи от подготвителните дейности 19
Таблица 4.Рискове, свързани с провеждането на процедурата 20

1. КОНТЕКСТ¹

Състезателният диалог е въведен в българското право като процедура за избор на изпълнители на обществени поръчки, за първи път през 2006 г.¹. Въпреки това приложението му от страна на възложителите остава изключително ограничено. Прегледът на публично достъпната информация в РОП показва, че за периода от близо 11 години, тази специфична процедура е била използвана едва 15 пъти. От тези 15 процедури 10 приключили успешно с избор на изпълнител (като за една е публикувана информация, че договорът за изпълнение е предсрочно прекратен), а 5 са прекратени, без да се стигне до възлагане. Същевременно съгласно статистическата информация на АОП средния брой процедури, обявявани в рамките на една година, е около 11 000.

Таблица 1. Общ брой обявени процедури за възлагане на обществени поръчки в България, в периода 2008 - 2015 г.²

Година	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Общо	13370	7811	7425	8202	10132	11939	11894	11111
Открита процедура	4379	2593	2807	3396	6899	8784	8478	7651
Ограничена процедура	5	2	4	3	17	18	18	24
Ускорена ограничена процедура	1	0	3	1	5	1	3	2
Договаряне с обявление	631	404	462	442	260	258	355	423
Ускорено договаряне с обявление	23	25	9	13	11	4	4	5
Договаряне без обявление	1232	841	781	928	2205	2863	3021	3003
Конкурс за проект	30	6	10	3	10	11	15	9
Състезателен диалог³	5	2	0	0	0	0	0	1

Видно е, че предвид общата характеристика на сектора на обществените поръчки в България, състезателния диалог остава непознат за възложителите. Това от своя страна води до пропускане на възможността за натрупване на опит и административен капацитет, което допълнително способства за засилване на негативната тенденция. Предпоставките за така установилото се положение се дължат на комплексен набор от фактори, измежду които с най-съществено значение могат да бъдат отграничени:

- специфичните особености на състезателния диалог, които позволяват той да бъде характеризирани като сравнително сложна процедура, чието успешно провеждане изисква използването на експертен потенциал, с който възложителите често не разполагат;
- обстоятелството, че състезателния диалог не се разпознава като инструмент, който може да бъде успешно използван с цел удовлетворяването на специфични потребности на възложителите;

¹ Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки, обн. ДВ бр. 33, от 21.04.2006 г.

² Източник [Агенция по обществени поръчки](#).

³ Извън посочените данни остават шест процедури, обявени през 2007 г. и една – през 2016 г.

- поради наличието на някои нормативни предпоставки, състезателния диалог се разглежда като изключение, което не се използва независимо от това, че съответните условия за провеждането му са налице;
- провеждането на състезателния диалог е свързано с редица условности и моменти, които не са изрично уредени в закона, което се разглежда от възложителите не като възможност за прилагане на гъвкави решения, а като недостатък, свързан с наличието на съществен риск;
- възложителите предпочитат да приложат формализирания и детайлно разписан в закона ред на откритата процедура, независимо от обстоятелството, че реализирането ѝ, най-вероятно няма да доведе до търсения от тях резултат;
- състезателния диалог не се разглежда като цялостен процес, който обхваща планирането и подготовката на обществената поръчка, провеждането на избора на изпълнител и ефективното изпълнение на сключения договор, а единствено като процедура в рамките на закона.

Същевременно общоевропейската тенденция по прилагането на състезателния диалог е различна. През последните години се наблюдава значителен растеж при използването на състезателния диалог, изразено като брой и стойност на поръчките. Състезателният диалог се оказва особено полезен тогава, когато възложителите не са в състояние да определят средствата за задоволяване на потребностите си, а също и за оценка на възможностите, които пазарът предлага като технически, финансови или юридически решения. Състезателния диалог намира по-широко приложение в различни случаи, при които откритите или ограничените процедури не биха довели до задоволителни резултати, включително в рамките на новаторски проекти, при изпълнение на мащабни проекти за интегрирана транспортна инфраструктура, големи компютърни мрежи или проекти, включващи сложно и структурирано финансиране. Процедурата се оказва особено полезно и тогава, когато в които е необходимо адаптирането на вече съществуващ на пазара продукт, услуга или строителство, при комплексни покупки, вкл. касаещи високотехнологични продукти, интелектуални услуги или мащабни проекти в областта на информационните и комуникационни технологии. В тази връзка с приемането на новите Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС⁴ приложното поле на състезателния диалог беше разширено, а редът за провеждането му – оптимизиран. С приемането на новия Закон за обществените поръчки (ЗОП)⁵, съответните разпоредби на общностното законодателство бяха транспонирани в българската правна система.

2. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА НА СЪСТЕЗАТЕЛНИЯ ДИАЛОГ. СЪПОСТАВКА СЪС СХОДНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ НА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА

Общото правило е, че възложителят прилага състезателния диалог тогава, когато откритата или ограничената процедури няма да доведат до постигане на желанния резултат – задоволяване на негова специфична потребност, вкл. и в случаите когато

⁴ Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО и Директива 2014/25/ЕС относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО.

⁵ Обн. ДВ. бр. 13 от 16 февруари 2016 г., в сила от 15 април 2016 г.

поръчката е особено сложна. Преценката на това дали една или друга потребност е специфична или не, съответно – дали поръчката е особено сложна, се извършва на плоскостта на едно или повече от следните обстоятелства:

- потребностите на възложителя не могат да се удовлетворят без приспособяване на налични на пазара решения;
- обществената поръчка включва решение, свързано с проектиране или иновации;
- обществената поръчка не може да бъде възложена, без да се провеждат преговори поради особени обстоятелства, свързани с характера, сложността или правната и финансовата рамка, или поради свързаните с тях рискове;
- техническите спецификации не могат да бъдат установени от възложителя с необходимата точност чрез препращане към стандарт, европейска техническа оценка, общи технически спецификации или технически еталони;
- обществената поръчка е за услуги, включени в списъка по Приложение № 2 към чл. 11, ал. 3 от ЗОП - Списък на социалните услуги и други специфични услуги⁶;

Всъщност това са обстоятелствата, при преценката на които, за възложителят стои възможността да избере измежду състезателна процедура с договаряне или състезателен диалог, а в някои случаи и партньорство за иновации. В тази връзка може да се направи заключение, че състезателния диалог е поставен на една основа със състезателна процедура с договаряне и партньорството за иновации. Изброените по-горе обстоятелства могат да се приложат с еднаква сила и за избор на някоя от тези други два вида процедури за избор на изпълнител. Това, което отличава състезателния диалог и което позволява да се определи неговото специфично приложно поле, се изразява в установена невъзможност на възложителя да опише своите потребности и съответните характеристики (параметрите на необходимите доставки, услуги или строителство). В тези случаи възложителят не е в състояние да предостави достатъчно точна информация предмета на поръчката, въз основа на която, заинтересованите лица да могат да определят нейния характер и обхват, да изготвят своите предложения и да вземат решение за това, дали да участват в процедурата.

Законовата дефиниция на състезателния диалог гласи, че това е процедура „при която възложителят провежда диалог с допуснатите след предварителен подбор кандидати, с цел да определи едно или повече предложени решения, отговарящи на неговите изисквания, след което да покани предложените ги кандидати да подадат окончателни оферти“. От нея може да се изведе и следващата особеност, която позволява отграничаване на състезателния диалог от състезателна процедура с договаряне и партньорство за иновации. За партньорството за иновации, законодателят казва, че това е специфична процедура за възлагане на обществена поръчка, чрез която се осигурява възможност за възложителите за „установяване на партньорство с един или повече партньори, които да извършват определена научноизследователска и развойна

⁶ В списъка с конкретни CPV номенклатури са индивидуализирани: услуги, свързани със здравеопазване, социални и други подобни дейности; административни, социални, образователни, здравни и културни услуги; услуги по задължително обществено осигуряване, с изключение на услугите по задължително социално осигуряване; услуги, свързани със социална защита; правни услуги; услуги на държавното управление за обществото като цяло и др.

дейност“, за целите на „разработването на новаторски продукт, услуга или строителство и последващото придобиване на получените в резултат на това доставки, услуги или строителство“. На свой ред състезателна процедура с договаряне може да бъде определена като процедура, при която след извършването на подбор възложителят провежда преговори с поканените за това участници, с цел прецизиране на условията за изпълнение, свързано с адаптиране, проектиране и/или иновация, или с други характеристики на решението, което не позволява възлагането на договора без провеждането на преговори. Предвид казаното до тук се очертават следните различия между трите процедури, с оглед специфичните изискванията при провеждането им:

Фигура 2. Особенности при провеждането на състезателен диалог, състезателна процедура на договаряне и партньорство за иновации

	Състезателен диалог	Състезателна процедура с договаряне	Партньорство за иновации
Възможност за определяне на условията за изпълнение на поръчката (технически спецификации, правна рамка, финансова рамка)	не	✓	✓
Провеждане на подбор	✓	✓	✓
Възможност за намаляване броя на кандидатите, които ще бъдат поканени (поетапно провеждане на подбора)	✓ (не може да бъде по-малък от трима)	✓ (не може да бъде по-малък от трима)	✓ (не може да бъде по-малък от трима)
Провеждане на диалог с цел определяне на едно или повече предложени решения, отговарящи на неговите изисквания	✓	не решението е определено с техническите спецификации и изискванията на възложителя са, в общата си част, известни	не изискванията на възложителя към НИРД, която ще бъде извършена са известни и са включени в техническите спецификации
Възможност за намаляване броя на решенията (поетапно провеждане на подбора)	✓	н/п	н/п

	Състезателен диалог	Състезателна процедура с договаряне	Партньорство за иновации
Подаване на предварителни оферти и провеждане на преговори	✓	✓ предварителните оферти се подават с цел подобряване на съдържанието на предварителните и последващите им оферти	✓ предварителните оферти се подават с цел подобряване на съдържанието на предварителните и последващите им оферти
Възможност за намаляване броя на участниците (поетапно провеждане на преговорите)	не след приключване на диалога възложителят оценява предложенията и определя участника, представил оферта, която е с оптимално съотношение качество/цена	✓	✓
Възможност за провеждане на преговори с участника, представил оферта, която е с оптимално съотношение качество/цена, преди сключване на договора	✓ с цел потвърждаване на финансовите ангажименти или други условия в офертата, като се уточнят окончателно условията на поръчката	не с приключване на преговорите по-горе и класирането на участниците, се избира изпълнител	не с приключване на преговорите по-горе и класирането на участниците, се избира партньор или партньори, с които да се сключат договори за партньорство за иновации
Възможност за сключване на няколко договора с няколко избрани участници	не избира се един изпълнител	не избира се един изпълнител	да възложителят може да сключи няколко договора за партньорство; при изпълнението им може да намали техния брой, чрез прекратяване на отделните договори, след всеки от етапите на изпълнение

Горното позволява определянето на състезателния диалог, наред със съществуващата легална дефиниция, като специализирана, вторична (производна) и многоетапна процедура за избор на изпълнител. Състезателният диалог е вторична (производна) процедура, защото може да бъде прилаган, единствено в случаите, когато са налице съответните нормативно установени изисквания⁷. На следващо място, състезателния

⁷ **Първични** са процедурите, които могат да бъдат прилагани от възложителите без ограничение. За публичните (класическите) възложители това са откритата и ограничената процедури. На свой ред

диалог е многоетапна процедура, защото при провеждането му етапът по извършване на оценка на съответствието на участниците или кандидатите с критериите за подбор, приключва с нарочно решение на възложителя, като следващите действия по избор на изпълнител могат да бъдат извършени също поетапно, с цел намаляване броя на решенията (при провеждането на диалога). Състезателният диалог е специализирана процедура, тъй като провеждането му е свързано с определени потребности на възложителя, за чието задоволяване, общия случай е необходимо специализирано решение, което не може да бъде постигнато с обичайно наличните на пазара продукти, услуги или строителство.

3. ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРА НА СЪСТЕЗАТЕЛЕН ДИАЛОГ

Провеждането на състезателния диалог трябва да се разглежда като цялостен процес, който освен процедурата за избор на изпълнител включва и дейности по предварителната подготовка на процедурата. В този смисъл фазите на състезателния диалог включват:

3.1. Фаза 1: Установяване и идентифициране на потребността

В рамките на тази фаза се установява наличието и се идентифицира специфичната потребност на възложителя. Установяването и идентифицирането на потребността може да бъде резултат от целенасочени действия (напр. резултат от извършена оценка на потребностите); да произтече като резултат от други проучвания; да произтече от необходимостта по прилагане на определена национална или местна стратегия или политика; бъде установена в хода на обичайната дейност на възложителя. Независимо от предпоставките, резултатът се изразява в иницирането на процес по мотивиране на невъзможността за провеждане на открита или ограничена процедура.

3.2. Фаза 2: Подготвителна фаза – определяне на инструментите, чрез които установената потребност може да бъде задоволена

Тази фаза е пряко и неразривно свързана с установяването и идентифицирането на потребността. Основната ѝ цел е се състои в определянето на целесъобразните и законосъобразни действия по намиране на съответното решение, изпълването им със съдържание и планиране на изпълнението им. Тези действия са свързани с:

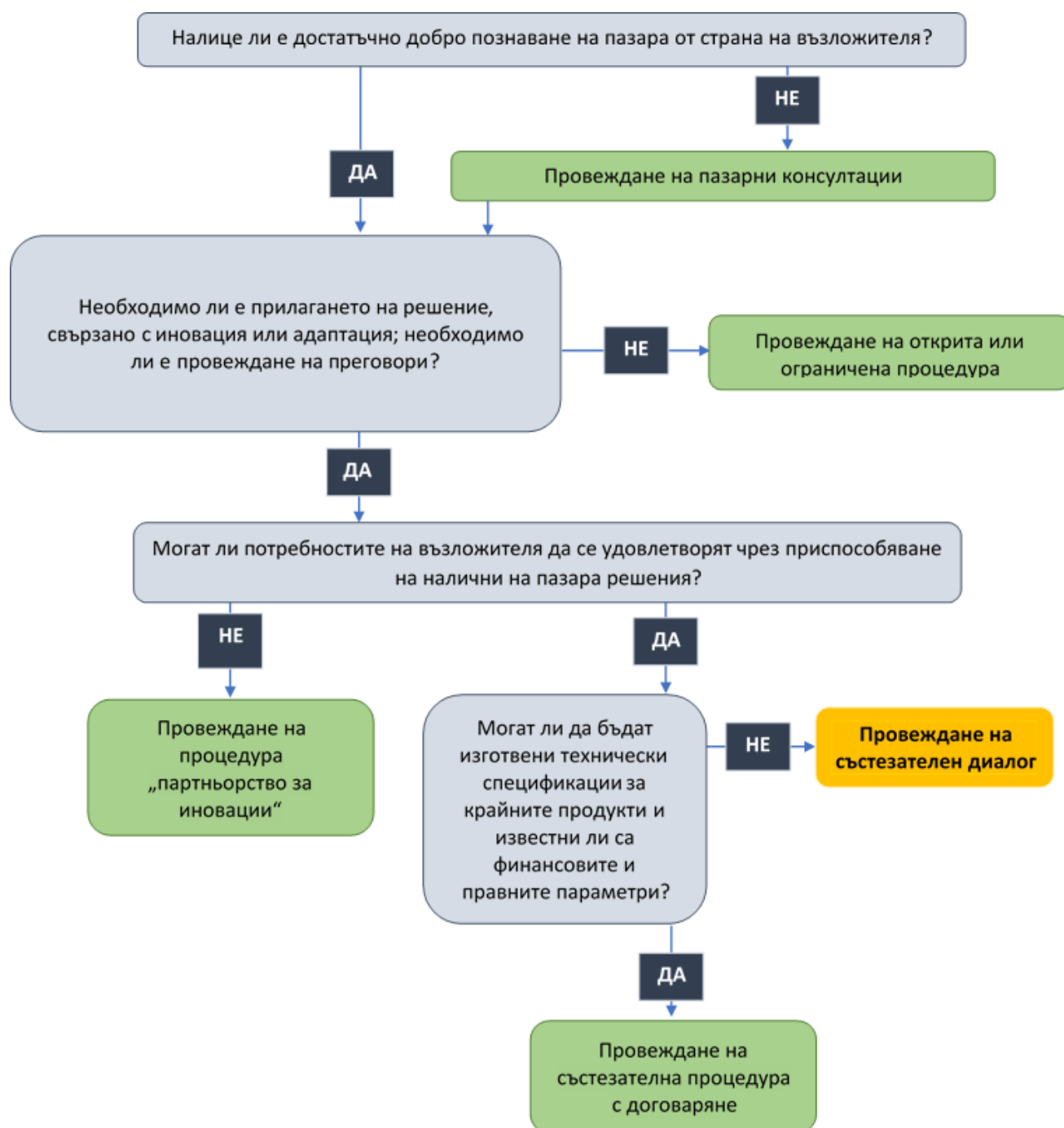
- Изграждане на необходимия експертен капацитет;

Наличието на експертиза, която да отговаря на предизвикателствата, свързани с разработването на иновации и да е ангажирана с планирането, структурирането и управлението на „партньорството за иновации“, е от ключово значение. Ако се установи, че възложителят не разполага с достатъчен капацитет да определи параметрите на бъдещото решение, наложително ще бъде привлечането и включването на външна експертиза, както за целите на подготвителните действия по (евентуалната) бъдеща процедура, така и във връзка с изпълнението на договора. Тази външна експертиза ще бъде предмет на други договори за обществени поръчки и ще

вторични (производни) са процедурите, които възложителите могат да приложат единствено при наличието на определени нормативно установени условия за това. Тези условия могат да бъдат свързани с неуспешно проведена процедура, с особени характеристики на изпълняван или вече изпълнен договор за обществена поръчка, а също така – с особености на предмета на договора, който предстои да бъде възложен или изпълнен.

следва да бъде ангажирана в рамките на отделен избор на изпълнител/-и, по съответния приложим съгласно закона ред.

Фигура 1. Избор на процедура състезателен диалог



- Структуриране и извършване на пазарни консултации;

От съществено значение за следващите стъпки, които ще бъдат предприети, е степента, в която възложителят познава пазара – както на ниво предлагани решения, така и по отношение потенциалните изпълнители. В този смисъл, ако се окаже, че познаването на пазара е недостатъчно, то препоръчително се явява провеждането на пазарни консултации. Провеждането на пазарните консултации ще способства за окончателното установяване на невъзможността на възложителя да опише своите

потребности и необходимите характеристики на потребностите си (параметрите на необходимите доставки, услуги или строителство), както и невъзможността да предостави достатъчно точна информация за тях, въз основа на която, заинтересованите лица да извършат преценка за тяхното участие и евентуално предложение.

В резултат на пазарните консултации ще се предостави и възможност за отграничаването на състезателния диалог, като приложимия ред за изпълнение, в сравнение със състезателната процедура с договаряне и партньорство за иновации.

С приключване на пазарните консултации следва:

- да се утвърдят критерии за подбор на кандидатите, вкл. и за целите на намаляването на броя на кандидатите, ако ще се прилага такова
- да се утвърдят показатели за оценка, в рамките на критерия оптимално съотношение качество/цена, с цел избор на изпълнител;
- да се утвърдят условията за провеждането на диалога, а в случаите, когато това е предвидено да се случва на етапи, с цел намаляване на броя на решенията – да се определят на условията това;
- определяне на характеристиките на необходимите доставки, услуги или строителство дотолкова, доколкото е възможно;
- определяне на финансовите параметри, в най-общ смисъл и доколкото е възможно.

Тук се откриват две съществени особености на състезателния диалог, които правят прилагането му особено трудно. Както беше споменато по-горе основанията, които правят възможно използването на този специфичен вид процедура, са свързани с особената сложност на обществената поръчка, която не позволява на възложителя да определи (с достатъчна точност) техническите спецификации и/или финансовата и/или правната рамка на поръчката. Тази невъзможност следва да е обоснована от необходимостта за приспособяване на налични на пазара решения; прилагането на новаторско решение; сложност на правната и финансовата рамка; свързаните с изпълнението рискове и т.н. Така от една страна, възложителите са задължени да критерии за подбор (които трябва да са съобразени с предмета на обществената поръчка като съдържание, обем и сложност, а също и с финансовите параметри по възлагането ѝ – прогнозната стойност) и да приложат методика за оценка, основана на критерия оптимално съотношение качество/цена, заедно с показателите, които ще бъдат включени в него, заедно с определянето на относителната им тежест (или подреждането им по важност в низходящ ред). Показателите трябва да са свързани с предмета на поръчката. Същевременно възложителят прибягва до използването на състезателния диалог именно, защото не е възможно да определи съществените елементи от предмета на договора – технически спецификации и/или финансови параметри и/или правна рамка. Тези три елемента от предмета на поръчката са пряко свързани както с определянето на критериите за подбор, така и със съдържанието на показателите, включени в критерия за възлагане. Именно тук се открива важната роля на пазарните консултации, чиято съществена цел, наред с останалото, ще бъде да доведе до такива резултати, които да способстват за тяхното дефиниране, в степен,

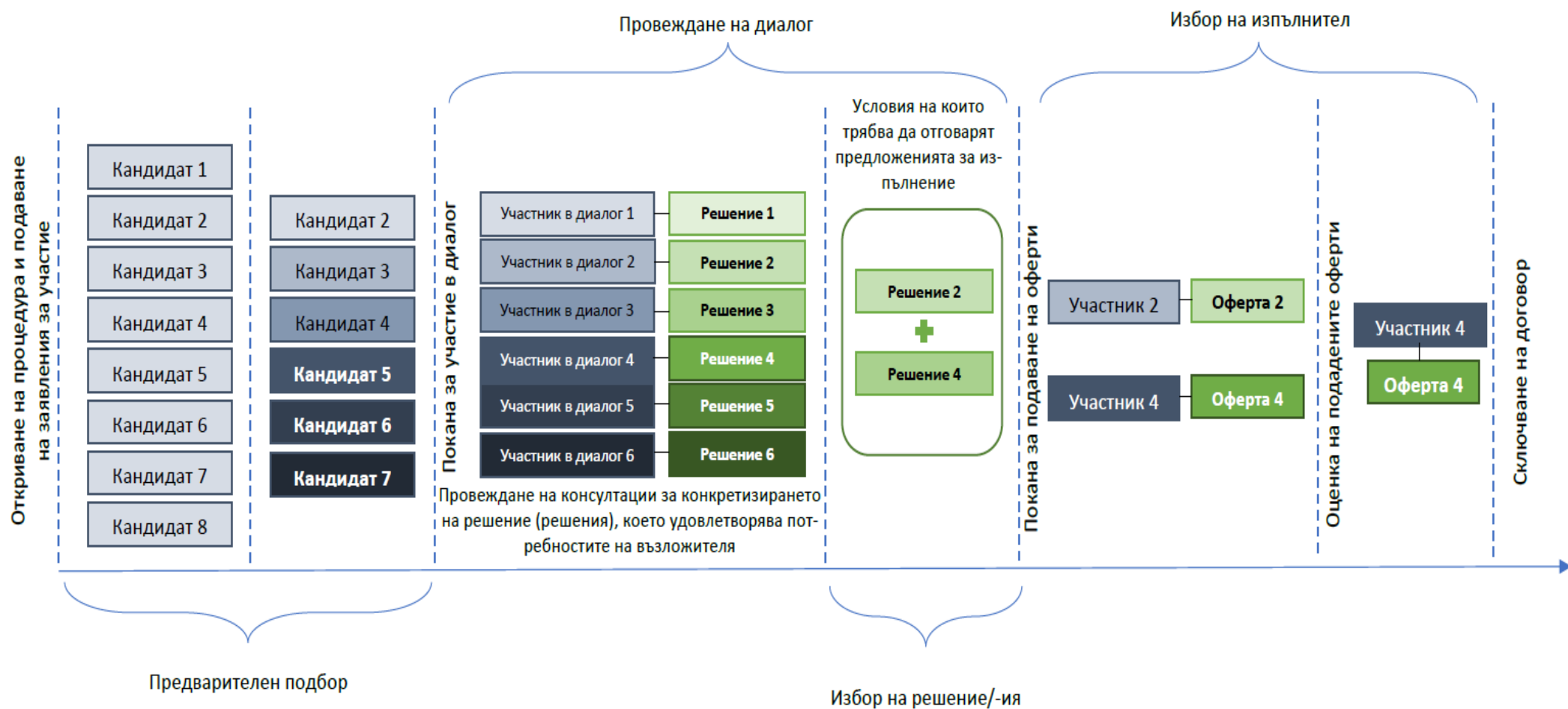
която да предпостави провеждането на законосъобразна процедура и постигането на възможно най-добър резултат от нея.

3.3. Фаза 3: Провеждане на процедура състезателен диалог

- Публикуване на решение, обявление и описателен документ; тук трябва да се отбележи, че за целите на състезателния диалог, възложителите не изготвят техническа спецификация - се замества от описателния документ; той следва да съдържа потребностите и изискванията на възложителя към резултата от обществената поръчка, критерия за възлагане, показателите за оценка на офертите и индикативен график за провеждане на процедурата;
- От датата на публикуване в РОП или ОВ на ЕС, започва да тече срокът за подаване на заявления. Този срок не може да бъде по-кратък от 30 дни;
 - заинтересованите лица могат да правят предложения за промени в документацията за обществената поръчка в 10-дневен срок от публикуването на обявлението в РОП, с което се оповестява откриването на процедурата;
 - възможност за еднократно изменение в документацията за обществената поръчка или предоставяне на допълнителна информация от страна на възложителите, в 14-дневен срок от публикуването в РОП на обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата;
 - възможност за искане на разяснения по документацията за обществената поръчка, в срок до 10 дни преди изтичане на срока за получаване на заявленията за участие;
 - назначаване на комисия за извършване на подбор на кандидатите, за провеждане на диалог и за разглеждане и оценка на офертите (евентуално и провеждане на преговори);
- Изтичане на срока за подаване на заявления и провеждане на публично заседание на комисията за оценка, за отваряне на подадените заявления;
- Провеждане на закрити заседания на комисията за оценка, за извършване на предварителен подбор и съставяне на протокол с резултатите.
 - Когато установи липса, непълнота или несъответствие на информацията, включително нередовност или фактическа грешка, или несъответствие с изискванията към личното състояние или критериите за подбор, комисията ги посочва в протокола и го изпраща на всички кандидати;
 - В срок до 5 работни дни от получаването на протокола кандидатите по отношение на които е констатирано несъответствие или липса на информация, могат да представят на комисията нов ЕЕДОП и/или други документи, които съдържат променена и/или допълнена информация. Допълнително предоставената информация може да обхваща и факти и обстоятелства, които са настъпили след крайния срок за получаване на оферти или заявления за участие. Тази възможност се прилага и за подизпълнителите и третите лица, посочени от съответния кандидат. Подизпълнителите или третите лица могат да бъдат заменени, когато е

- установено, че не отговарят на условията на възложителя, но само, когато това не води до промяна на техническото предложение;
- След изтичането на срока от 5 работни дни комисията пристъпва към разглеждане на допълнително представените документи относно съответствието на кандидатите с изискванията към личното състояние и критериите за подбор;
 - В случай, че е предвидена възможност за намаляване на броя на кандидатите, отговарящи на критериите за подбор и ако броят на кандидатите, които са подали заявления за участие и които отговарят на изискванията за подбор, надвишава обявения максимален брой на лицата, които ще бъдат поканени да участват в диалога, се извършва подбор въз основа на посочените в обявлението обективни и недискриминационни критерии; минималният брой кандидати не може да бъде по-малък трима; във всеки случай броят на поканените кандидати трябва да е достатъчен, за да се гарантира реална конкуренция;
 - Комисията за оценка представя протокола с резултатите от предварителния подбор на възложителя;
 - Възложителят обявява с решение кандидатите, които ще бъдат поканени участват в диалога, както и кандидатите, които не отговарят на обявените от възложителя изисквания, и мотивите за това;
 - След влизане в сила на решението за подбор, възложителят изпраща покана за участие в диалога до съответните кандидати. Поканата трябва да съдържа минимум: препратка към публикуваното обявление; датата и адреса, определени за началото на консултациите в рамките на диалога, и езика или езиците, които ще бъдат използвани; посочване на документите, в т.ч. сертификати, които трябва да бъдат представени за доказване и допълване на посочените в ЕЕДОП обстоятелства и информация; критериите за възлагане на поръчката, а когато е целесъобразно, и показателите за оценка, тяхната относителната тежест или когато е целесъобразно - тези показатели, подредени по значение в низходящ ред (ако не са посочени в обявлението за обществена поръчка или техническите спецификации);
 - Комисията за оценка провежда диалог с участниците, с цел с цел определяне на едно или повече предложени решения, отговарящи на неговите изисквания;
 - ако е предвидено поетапно провеждане на диалога, за намаляване на броя на решенията, комисията за оценка прилага критерия за възлагане и показателите за оценка, посочени в обявлението или описателния документ;
 - диалогът се провежда до определянето на решението или решенията, които могат да удовлетворят потребности на възложителя; крайният брой решения трябва да гарантира реална конкуренция (доколкото са налице достатъчно решения, които удовлетворяват изискванията на възложителя или допуснати кандидати);

Фигура 2. Структура на процедура състезателен диалог



- възложителят (респ. комисията за оценка) няма право да предоставя предложенията или друга конфиденциална информация, получена от участник в диалога, на другите участници без изрично негово съгласие за всеки конкретен случай;
- Комисията изготвя доклад за резултатите от работата си, който наред с останалото, съдържа информация за действията, свързани с проведения диалог; класиране на решенията; мотивите за допускане или отстраняване на предложените решения; предложение за избор на съответно решение/-ия;
- След обявяване на диалога за приключен възложителят уведомява всички участници, останали на последния етап, и ги кани да представят окончателни оферти, изготвени въз основа на решението или решенията, конкретизирани по време на диалога. Поканата трябва да съдържа минимум: препратка към публикуваното обявление; краен срок за получаване на офертите, адреса, на който трябва да бъдат изпратени офертите, и езика или езиците, на които трябва да бъдат изготвени офертите; посочване на документите, в т.ч. сертификати, които трябва да бъдат представени за доказване и допълване на посочените в ЕЕДОП обстоятелства и информация; критериите за възлагане на поръчката, а когато е целесъобразно, и показателите за оценка, тяхната относителната тежест или когато е целесъобразно - тези показатели, подредени по значение в низходящ ред (ако не са посочени в обявлението за обществена поръчка или техническите спецификации); офертите трябва да съдържат всички задължителни елементи, необходими за изпълнение на поръчката;
- След изтичането на срока за подаване на оферти се провежда публично заседание на комисията за оценка, на което се отварят получените оферти;
- Комисията разглежда офертите в закрити заседания, проверява за тяхното съответствие с предварително обявените условия и ги оценява съобразно критерия оптимално съотношение качество/цена и в съответствие с показателите, посочени в обявлението за обществена поръчка или в описателния документ.
- Комисията може да поиска офертите да бъдат разяснявани, уточнявани или подобрявани. Разясненията, уточненията и подобренията, както и предоставената допълнителна информация не трябва да променят основните характеристики на офертата или на поръчката, включително определените потребности и изисквания в обявлението или описателния документ, ако това може да доведе до нарушаване на конкуренцията или до дискриминация.
- След приключване на работата си комисията изготвя доклад за резултатите от работата си, който наред с останалото съдържа информация за действията, свързани с отваряне, разглеждане и оценяване на всяка от офертите; класиране на участниците; предложение за отстраняване на участници; мотивите за допускане или отстраняване на всеки участник; предложение за сключване на договор с класирания на първо място участник или за прекратяване на процедурата със съответното правно основание;
- Възложителят може да проведе преговори с участника, представил оферта, която е с оптимално съотношение качество/цена, за да се потвърдят

финансовите ангажименти или други условия в офертата, като се уточнят окончателно условията на поръчката. Използването на тази възможност не трябва да води до изменение по същество на основните параметри на офертата или на поръчката, включително определените потребности и изисквания в обявлението или в описателния документ, както и до нарушаване на конкуренцията или до дискриминация;

- Възложителят издава решение за избор на изпълнител и след неговото влизане в сила, страните уговарят датата и начина на сключване на договора.

4. ПРОВЕЖДАНЕ НА ДИАЛОГ

Етапът от процедурата, в чийто рамки се провежда диалог между възложителя и кандидатите, преминали успешно предварителния подбор, може да се окачестви като най-съществената разлика, която отличава състезателния диалог от другите многоетапни процедури. В действителност законовите изисквания към провеждането на диалога са малко и са свързани с:

- Наличието на свобода на възложителя и участниците в диалога да се обсъждат всички въпроси, свързани с поръчката, с цел да се определят параметрите, които в най-голяма степен удовлетворяват идентифицираните потребности;
- Изискването за гарантиране на равнопоставеност на участниците, чрез предоставяне на информация по начин, който не дава предимство на някои участници за сметка на други;
- Ограничението спрямо разпространяване на предложенията или друга конфиденциална информация, получена от участниците без тяхното изрично съгласие, дадено за всеки отделен случай;
- Възможност за структуриране на диалога на етапи, с цел намаляване на броя на решенията, които се обсъждат⁸, при прилагане на критерият за възлагане и избраните показатели за оценка.

Извън горните изрични изисквания на закона (а също така и при спазване на основните принципи на обществените поръчки), възложителите са свободни да структурират провеждането на диалога по начин, който отговаря най-добре на поставената пред тях задача - да се определят параметрите на бъдещото решение, които в най-голяма степен удовлетворяват идентифицираните потребности. В този смисъл долното

⁸ В тази връзка е важно да се отбележи, че законът (чл. 77, ал. 8 от ЗОП) говори за намаляване на предложените решения, но не и за намаляване броя на участниците в диалога – т.е. не се изисква изрично заедно с отхвърлянето на предложението, да се прекрати участието и на предложилия го участник. В този смисъл може да се заключи, че съществува възможност оферти да се подадат от всички участници в диалога, независимо от това, че техните конкретни решения са отхвърлени. Същевременно обаче при описанието на по-нататъшното развитие на процедурата (чл. 77, ал. 10), законодателят казва, че след обявяване на диалога за приключен възложителят уведомява всички участници, **останали на последния етап** (от диалога), и ги кани да представят окончателни оферти, изготвени въз основа на решението или решенията, конкретизирани по време на диалога. В този смисъл прекратяването на участието на икономически оператор, чието решение е отхвърлено, като че ли се презюмира. Към настоящия момент не може да се даде еднозначен отговор на така установения въпрос, вкл. и въз основа на съдържанието на директивите от 2014 г., тъй като в тази им част, те са транспонирани без съществени изменения, влияещи на смисъла на посочените разпоредби.

описание има за цел да илюстрира два основополагащи елемента от процеса на провеждане на диалог, основан на няколко етапа, без да претендира за изчерпателност.

Преди фактическото стартиране на диалога и провеждането на консултациите с отделните участници, възложителя изпраща покана за участие в диалога, с минималното съдържание, посочено по-горе. В този смисъл е необходимо да бъдат дефинирани (като част от индикативния график за провеждане на процедурата): времевите рамки; броят на етапите; и способите за извършването на оценка (т.е. какво следва да се подаде за целите на всеки от етапите), представляващи съставните части на диалога; да се предостави предварителна информация за срещите (консултациите), които ще бъдат проведени и основните въпроси, които ще бъдат обсъждани (консултациите се провеждат с всеки участник поотделно – арг. от изискването за конфиденциалност). Възможно е при иницирирането на диалога, възложителят да покани участниците да представят своите първоначални решения (първоначални предложения), вкл. и изискване за посочване на прогнозни стойности за реализирането им, без това да се разглежда като представяне на конкретно и обвързващо ценово предложение. Изискванията на възложителя към първоначалните предложения следва да са основани на критерия за възлагане и включените в него показатели за оценка. Това е така, защото целта на първоначалните предложения е чрез тях да се постави основата за оценяване и класиране на предложените решения и елиминиране на някои от тях (тези които не бъдат оценени с определен брой точки; тези, които са получили ниски оценки – например най-ниско оценените две и т.н.). Може да се предвиди:

- първоначалните предложения да се подадат, веднъж преди провеждането на консултациите, част от първия етап на диалога и втори път – след приключването им; или
- първоначалните предложения да се подадат след приключване на консултациите.

За провеждането на следващите етапи възложителят може да изиска от оставащите в диалога участници да представят своите детайлни решения (детайлни предложения). Броят и изискванията към съдържанието на детайлните решения ще следва да се определят в съответствие с броя и насочеността на отделните етапи от диалога, съобразно предварително определените от възложителя условия. Тези детайлни предложения също могат да се използват като основа за елиминиране на решения, които не са демонстрирали достатъчна степен на съответствие с изискванията на възложителя, чрез прилагането на методиката за оценка.

Преди приключването на диалога, в рамките на неговия последен етап, възложителят може да изиска от участниците да представят техните крайни решения (крайни предложения). Чрез тези крайни предложения ще се цели окончателното финализиране на направените до момента предложения, с оглед постигането на пълно съответствие с резултатите от диалога. До успешното приключване на диалога ще се стигне тогава, когато е налице висока степен на сигурност, че всички въпроси и проблеми, подлежащи на консултация са изцяло разгледани, уточнени и финализирани. Едва тогава възложителят ще следва да го обяви за приключен и да отправи покана за подаване на оферти.

При провеждането на диалога следва да се обърне специално внимание на следното:

- График – може да се счете за добра практика изготвянето на детайлен график за провеждането на индивидуалните консултации, заедно с темите, които ще бъдат обсъждани в техните рамки;
- Комуникация – следва да се осигури такъв ред за комуникация с участниците, който да гарантира, че всеки от тях ще получи същата информация, в същия момент като останалите.
- Човешки и времеви ресурс – провеждането на диалога е времеемък процес, който ангажира съществени ресурси, както за възложителя, така и за участниците в него. Това обстоятелство следва да се вземе предвид още при планирането на неговото провеждане.
- Приключване на диалога – за приключване на диалога е необходимо постигането на съгласие по отношение на всички съществени елементи от изпълнението на бъдещия договор. Тези елементи трябва да са включени в окончателните оферти на участниците. Това е необходимо тъй като след приключването на диалога, възможностите за допълнително обсъждане са силно ограничени. Действително възложителят може да проведе преговори с участника, представил оферта, която е с оптимално съотношение качество/цена, но в рамките на тези преговори не се позволява изменение по същество на основните параметри на офертата или на поръчката, включително определените потребности и изисквания в обявлението или в описателния документ. Преговорите могат да се използват единствено, за да се потвърдят финансовите ангажименти или други условия в офертата, като се уточнят окончателно условията на поръчката извън структурираните основни параметри.

5. ПОЛЗИ И РИСКОВЕ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА СЪСТЕЗАТЕЛНИЯ ДИАЛОГ

Прилагането на състезателния диалог е свързано с реализиране на сложен и продължителен процес, който изисква ангажирането на големи ресурси във всяко едно отношение, както от страна на възложителя, така и що се касае до кандидатите и участниците в процедурата. Съществените ползи, които предоставя са свързани с наличието на гъвкав механизъм, чрез който на възложителите се позволява да установят конкретните параметри на специфична потребност и да структурират в съответствие предпоставките, условията и реда за нейното задоволяване, в тясно сътрудничество с частния сектор. Същевременно силните страни на състезателния диалог, могат да се превърнат в негова слабост, когато процесът на възлагане не е структуриран правилно и/или неправилно осъществен. В този смисъл рисковете, които са свързани с прилагането на процедурата могат да бъдат разделени на две основни групи както следва: рискове, произтичащи от подготвителните дейности; и рискове, свързани с провеждането на процедурата.

Таблица 3. Рискове, произтичащи от подготвителните дейности

Риск
Неправилно определяне на потребностите на възложителя;
Неправилно определяне на състезателния диалог като приложима процедура – липса на изискуемите предпоставки;
Неправилно планиране на процедурата и условията за провеждане на диалога;
Неправилно определени критерии за подбор на кандидатите;
Неправилно определяне на показатели за оценка, в рамките на критерия оптимално съотношение качество/цена, с цел избор на изпълнител;
Мерки за смекчаване на негативните последици
<p>В общия случай осъществяването на тези рискове може да се отдаде на неправилна оценка на възможностите на пазара и/или наличните решения; това може да се отнася до:</p> <ul style="list-style-type: none">- потребностите на възложителя всъщност, могат да се удовлетворят без приспособяване на налични на пазара решения; и/ или обществената поръчка не включва решение/решения, свързано/свързани с иновации;- не са налице особени обстоятелства, свързани с характера, сложността или правната и финансовата рамка, или свързаните с тях рискове, които да обосноват провеждането на диалог;- техническите спецификации могат да бъдат установени от възложителя с необходимата точност. <p>Осъществяването на всеки един от изброените рискове може да има за последицие лавинообразен процес, който да компрометираща цялостното провеждане на избор на изпълнител.</p> <p>Средствата, които възложителя трябва да приложи за елиминира или смекчи негативните последици от така изброените рискове са свързани с:</p> <ul style="list-style-type: none">- осигуряване и ангажиране на необходимия експертен потенциал и изграждане на капацитет;- проучване на алтернативни възможности и подход;- внимателно и всеобхватно проучване на пазара, чрез провеждане на структурирани пазарни консултации;- ангажиране на потенциалните заинтересовани лица и изпълнители от самото начало и осигуряване на максимална степен на публичност и прозрачност; и т.н.

Таблица 4. Рискове, свързани с провеждането на процедурата

Риск
Неприлагане на „състезателното начало“ при провеждането на процедурата, особено след етапа на подбор – липса на ефективно състезание и конкуренция;
Нарушаване на правилата за разпространение на информация до кандидатите или участниците в диалога;
Промяна на условия и изисквания в хода на процедурата (волно или неволно);
Прилагане на подход характерен за по-често използваната състезателна процедура с договаряне (провеждане на преговори вместо диалог);
Неправилно прилагане на показателите от критерия за избор на изпълнител;
Съществува изменение на основните параметри на офертата или на поръчката при използването на възможността за преговори с участника, представил оферта, която е с оптимално съотношение качество/цена;
Мерки за смекчаване на негативните последици
Осъществяването на всеки един от горните рискове може да има последици в две насоки – 1) незаконосъобразно проведена процедура, което на свой ред засилва рискът от нейното успешно обжалване; и/или 2) нецелесъобразност на определеното и избрано решение; и/или 3) избор на изпълнител, който не може да реализира точно договореното решение (отклонения от качество, функционалност, параметри, срокове и т.н.).
Елиминирането на тези рискове, съответно смекчаването на негативните им последици може да се постигне чрез: точно изпълнение на законовите изисквания; точно изпълнение на изискванията на възложителя за провеждането на диалога; правилно съотнасяне на предложените от участниците решения към потребността на възложителя включването в състава на комисията на лица, притежаващи необходимата професионална квалификация и опит; избягване на възлагане на всяка цена (в някои случаи най-целесъобразното и законосъобразно решение би било прекратяване на процедурата); и т.н.

6. ПРИЛОЖИМОСТ НА СЪСТЕЗАТЕЛНИЯ ДИАЛОГ В РАМКИТЕ НА ФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС ПРОЕКТИ И ПРОГРАМИ

Прегледът на националните оперативни програми, финансирани от структурните и инвестиционни фондове на ЕС показва, че осъществяването на проектни дейности посредством използването на състезателния диалог е като цяло допустимо. Същевременно предвид конкретните изисквания към изготвянето на проектните предложения, с които публичните възложители биха получили финансиране за осъществяването на една или друга дейност, приложното поле на състезателния диалог е значително стеснено, до степен, граничеща с пълна практическа

неприложимост⁹. Това се дължи на обстоятелството, че оперативните програми са като цяло резултатно ориентирани, което означава наличието на ясно дефинирани параметри на изпълнение, както от гледна точка на съдържание на проектните дейности, така и що се касае до финансовите им параметри. В този смисъл залагането на определени цели, определянето на дейностите за постигането им и тяхното съдържание и получаването на финансовата подкрепа, са свързани с: 1) висока степен на детайлност на специфициране на техническите изисквания на възложителя към резултатите от проекта още на етап подаване на проектно предложение; 2) ясна правна рамка и 3) точно определяне на необходимите за реализирането на дейностите финансови ресурси. С други думи – неизвестните по отношение на реализирането на проектните дейности трябва да са сведени до минимум, което изначално изключва наличието на предпоставките за провеждане на състезателен диалог. В допълнение следва да се каже, че рисковете от неуспешно провеждане на състезателния диалог са в съществена степен по-големи, отколкото рисковете, свързани с провеждането на някоя от по-традиционните процедури за възлагане на обществени поръчки, и в резултат се избягва от възложителите (бенефициери по проект), с оглед евентуална загуба на финансовата подкрепа.

Състезателния диалог би бил допустимо средство за постигането на целите на проект, финансиран от оперативна програма дотолкова, доколкото съобразно изискванията за подготовка на проектни предложения, невъзможността на възложителя да опише своите потребности и необходимите характеристики на потребностите си (параметрите на необходимите доставки, услуги или строителство, като част от техническа спецификация), както и да предостави достатъчно точна информация за тях, не би представлявала условие за недопустимост на проектното предложение.

ⁱ Този документ е разработен и написан от Боян Иванов и Радина Томанова от името на Димитров, Петров & Ко. под ръководството на Паоло Магина, Ръководител на звено за обществени поръчки в ОИСР и Питър Берг Матиасон, Проучване и консултации по политики в звеното за обществени поръчки с принос от Здравка Пекова, местен координатор на ОИСР в България за този проект.

⁹ От информацията в РОП става ясно, че в България все още не е обявявана процедура състезателен диалог, която да е имала за цел избор на изпълнител на договор, финансиран от някоя от оперативните програми.