

**THE DEFICIT OF SPECIALIZED PUBLIC PROCUREMENT TRAINING IN THE
FIELDS OF SECURITY AND DEFENCE IN THE REPUBLIC OF BULGARIA AS A
PREREQUISITE FOR INCREASED INSTITUTIONAL RISK**

Kiril Kirilov Grancharov

Rakovski National Defense College, National Security and Defence Faculty,
Department of Security and Defence Management, Sofia, Bulgaria, k.k.grancharov@abv.bg

Abstract: This report examines the deficit of specialized training in public procurement within the Defense sector of the Republic of Bulgaria as a significant factor contributing to increased institutional risk. In the context of a dynamically deteriorating security environment at the global and European levels, characterized by growing geopolitical tensions, accelerated rearmament, and increased public investments in defense capabilities, the role of public procurement acquires strategic importance. European policies, including initiatives for joint procurement and the strengthening of the defense industrial base, emphasize the need for effective, rapid, and professionally managed procedures.

In the Republic of Bulgaria, existing training programs in the field of public procurement are primarily focused on the general regime and do not take into account the specificities of public procurement in the fields of Defense and Security, in accordance with Part Four of the Public Procurement Act (PPA, 2016). This specificity is expressed in limited competition, high technological complexity, the presence of classified information, and the inability to flexibly negotiate technical parameters. The lack of specialized training leads to difficulties in formulating technical specifications, selecting appropriate procedures, and developing effective evaluation methodologies.

The main part of the report analyzes the procedures applicable in the fields of Defense and Security, such as the "Negotiated procedure without prior publication of a contract notice" (Art. 164 of the PPA, 2016), the "Negotiated procedure with prior publication of a contract notice" (Art. 162 of the PPA, 2016), the "Restricted procedure" (Art. 161 of the PPA, 2016), and the "Competitive dialogue" (Art. 163 of the PPA, 2016). The thesis is put forward that, due to the impossibility of negotiating technical specifications in defense procurement, negotiation-based procedures (negotiation or dialogue) lose their effectiveness. Furthermore, it is established that the "Competitive dialogue" procedure is practically not applied either in the defense sector or in the Republic of Bulgaria as a whole, which indicates structural deficits in expert capacity.

The empirical analysis of the public procurement conducted between 01.01.2020 and 31.12.2025 by the contracting authorities in the Ministry of Defense, the Bulgarian Armed Forces, and the structures directly subordinated to the Minister of Defense reveals a high percentage of terminated lots, which is interpreted as an indicator of systemic problems in the preparation and execution of the procedures. The main reasons are associated with disproportionate selection criteria, deficits in technical specifications, and vulnerable evaluation methodologies. This leads to the inefficient expenditure of public funds, delays in the acquisition of capabilities, and increased institutional risk.

In response to these deficits, the report proposes a concept for a specialized training methodology focused on the planning and preparation phases. It includes analytical modules for the design of criteria and evaluation models, managerial tools for time-risk management, and training through the analysis of real case studies. The goal is to build a sustainable expert capacity capable of meeting the specific requirements of the defense sector.

In conclusion, it is justified that the creation of a specialized training framework is a key condition for increasing the efficiency of public procurement in the fields of Defense and Security, as well as for mitigating institutional risk and ensuring the national security.

Keywords: Defense and Security Sectors, Public Procurement, Specialized Training, Institutional Risk, Defense Capabilities.

ДЕФИЦИТЪТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ СПЕЦИАЛИЗИРАНО ОБУЧЕНИЕ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ОБЛАСТИТЕ СИГУРНОСТ И ОТБРАНА, КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА ПОВИШЕН ИНСТИТУЦИОНАЛЕН РИСК

Кирил Кирилов Грънчаров

Военна академия „Георги Стойков Раковски“, факултет: „Национална сигурността и отбраната“,
катедра: „Мениджмънт на сигурността и отбраната“, София, Република България,
k.k.grancharov@abv.bg

Резюме: Настоящият доклад разглежда дефицита на специализирана подготовка по обществени поръчки в сектор Отбрана на Република България, като съществен фактор за повишен институционален риск. В условията на динамично влошаваща се среда за сигурност на глобално и европейско равнище, характеризираща се с нарастващо геополитическо напрежение, ускорено превъоръжаване и увеличени публични инвестиции в отбранителни способности, ролята на обществените поръчки придобива стратегическо значение. Европейските политики, включително инициативи за съвместно възлагане и укрепване на отбранителната индустриална база, подчертават необходимостта от ефективни, бързи и професионално управлявани процедури.

В Република България съществуващите обучения в областта на обществените поръчки са насочени основно към общия режим и не отчитат спецификите на обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност, в съответствие с Част четвърта на Закона за обществените поръчки (Закона за обществените поръчки, 2016 – ЗОП, 2016) и Глава дванадесета от Правилника за прилагане на ЗОП (ППЗОП, 2016). Тази специфика се изразява в ограничена конкуренция, висока технологична сложност, наличие на класифицирана информация и невъзможност за гъвкаво договаряне на техническите параметри. Липсата на специализирана подготовка води до затруднения при формулирането на технически спецификации, избора на подходящи процедури и разработването на ефективни методики за оценка.

В основната част на доклада се анализират процедурите, приложими в областите Отбрана и Сигурност, като „Договаряне без публикуване на обявление за поръчка“ (чл. 164 от ЗОП, 2016), „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“ (чл. 162 от ЗОП, 2016), „Ограничена процедура“ (чл. 161 от ЗОП, 2016) и „Състезателен диалог“ (чл. 163 от ЗОП, 2016). Извежда се тезата, че поради невъзможността за договаряне на техническите спецификации в отбранителните поръчки, процедурите, основани на преговори (договаряне или диалог), губят своята ефективност. Допълнително се установява, че процедурата „Състезателен диалог“ практически не се прилага нито в сектора на отбраната, нито в Република България като цяло, което показва структурни дефицити в експертния капацитет.

Емпиричният анализ на проведените обществени поръчки за периода 01.01.2020 година – 31.12.2025 година от възложителите в Министерство на отбраната, Българската армия и структурите на пряко подчинение на Министъра на отбраната, показва висок процент на прекратени обособени позиции, което се интерпретира, като индикатор за системни проблеми в подготовката и провеждането на процедурите. Основните причини се свързват с непропорционални критерии за подбор, дефицити в технически спецификации и липсата на методики за оценка. Това води до неефективно разходване на публични средства, забавяне на придобиването на способности и повишен институционален риск.

В отговор на тези дефицити, докладът предлага концепция за специализирана методика на обучение, фокусирана върху фазите на планиране и подготовка. Тя включва аналитични модули за дизайн на критерии и оценъчни модели, мениджърски инструменти за управление на времевия риск и обучение, чрез анализ на реални казуси. Целта е изграждане на устойчив експертен капацитет, способен да отговори на специфичните изисквания на отбранителния сектор.

В заключение се аргументира, че създаването на специализирана обучителна рамка е ключово условие за повишаване на ефективността на обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност, за ограничаване на институционалния риск и гарантиране на по-високо ниво на националната сигурност на страната.

Ключови думи: области Отбрана и Сигурност, обществени поръчки, специализирано обучение, институционален риск, отбранителни способности, управление, национална сигурност.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Обществените поръчки представляват ключов инструмент за трансформиране на публичния ресурс в реални способности, като при обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност тази

трансформация има пряко отражение върху националната сигурност и отбранителната готовност на държавата. В този смисъл, обществените поръчки не са просто административна или правна процедура, а стратегически механизъм за изграждане на отбранителни способности, технологичен капацитет и оперативна съвместимост.

Съвременната среда за сигурност се характеризира с висока степен на динамика, нарастващи геополитически рискове и необходимост от ускорено превъоръжаване и модернизация на въоръжените сили. Европейският съюз и държавите членки засилват инвестициите в отбранителни способности, като акцентът е поставен върху съвместни обществени поръчки, индустриално сътрудничество и изграждане на устойчива отбранителна технологична и индустриална база². Версайската декларация от 10 и 11 март 2022 година (Съвет на Европейският съюз, 03.2022 година) и Пътната карта за отбранителна готовност до 2030 година (Европейска комисия, 10.2025), ясно очертават необходимостта от мащабни инвестиции, като данните от „Годишен отчет 2025“ на Европейската агенция по отбрана (EDA, 04.2026) сочат безпрецедентен ръст на разходите за отбрана на 27-те държави членки на Европейският съюз, които са достигнали безпрецедентните 343 милиарда евро, което представлява ръст от 19% спрямо 2023 година. За 2025 година се прогнозира разходите за отбрана да продължат да се увеличават и да достигнат 381 милиарда евро, като се очаква те да възлязат на 2,1% от Брутният вътрешен продукт (БВП), което за първи път откакто Европейската агенция по отбрана води статистика, надвишава предишната цел на НАТО от 2%. Въпреки този финансов поток, в Република България се наблюдава критичен разрыв между разполагемия ресурс и експертния капацитет за неговото управление. Проверка на актуалната среда за обучение на експерти по обществени поръчки в интернет разкрива, че наличните семинари и курсове, организирани от Институт по публична администрация (Каталог програми за обучение, 2026), Агенция по обществени поръчки (Годишен доклад, 2024) и частни центрове, са изцяло фокусирани върху „общия“ режим на Закона за обществените поръчки, работата с Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ или са насочени в сфери, като здравеопазване, зелени поръчки и т.н. Експертната подготовка по специфичните обществени поръчки в областите на Отбрана и Сигурност, практически липсва.

Този дефицит на знания и умения на експертите се превръща в основна предпоставка за повишен институционален риск. Липсата на специфична експертиза води до системни грешки при избора на процедури и подготовката на изисквания в документацията, което се отразява в огромен брой прекратени обособени позиции. Когато административният капацитет не съответства на сложността на отбранителните системи, рискът не е само финансов или правен, той е риск за националната сигурност.

2. ЕМПИРИЧЕН АНАЛИЗ НА ПРОВЕДЕНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ЗА ПЕРИОДА ОТ 01.01.2020 ГОДИНА ДО 31.12.2025 ГОДИНА ОТ ВЪЗЛОЖИТЕЛИТЕ В МИНИСТЕРСТВО НА ОТБРАНАТА, БЪЛГАРСКАТА АРМИЯ И СТРУКТУРИТЕ НА ПРЯКО ПОДЧИНЕНИЕ НА МИНИСТЪРА НА ОТБРАНАТА

Обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност представляват строго специфична материя, която се отличава съществено от общия режим на публичното възлагане. Тази специфика е заложена в самия фундамент на европейското право и е детайлно разписана в националното законодателство на Република България. Разбирането на тези особености е ключово за идентифицирането на институционалния риск, произтичащ от недостига на подготвени кадри.

Правният режим на обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност се основава на принципа на „функционалната необходимост“ и защитата на „съществените интереси на сигурността“. Основният стълб на тази уредба е Директива 2009/81/ЕО, която е специален законодателен акт спрямо общата Директива 2014/24/ЕС. В българското законодателство това разделение е отразено в Закона за обществените поръчки (ЗОП, 2016), чрез въвеждането на Част четвърта, специално посветена на поръчките в областите Отбрана и Сигурност. Видовете процедури, предвидени в Част четвърта на Закона за обществените поръчки са четири: „Договаряне без публикуване на обявление за поръчка“, „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“, „Ограничена процедура“ и „Състезателен диалог“. Принципът на три от тях, а именно „Договаряне без публикуване на обявление за поръчка“, „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“ и „Състезателен диалог“ се заключава в това, че при всяка се предвижда етап на преговори (договаряне/диалог), което предразполага, по-ниско ниво на прекратяването им. За целите на настоящата статия е извършено проучване в Регистъра на обществените поръчки (РОП, 01.2020) на обществените поръчки, проведени в периода от 01.01.2020 година до 31.12.2025 година от всички възложители в Министерство на отбраната, Българската армия и структурите на пряко подчинение на Министъра на отбраната по горепосочените четири вида процедури.

1. Договаряне с публикуване на обявление за поръчка (чл. 162 от ЗОП, 2016)

От обобщените данни на изследването е установено, че най-често прилаганата процедура „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“ (чл. 162 от ЗОП, 2016), като в периода са проведени 78 процедури, разделени на 112 броя обособени позиции, от които 43 броя позиции са прекратени. Прекратяването на 38% от всички обособени позиции е индикатор за огромен дефицит на експертен капацитет. Високият процент на прекратяване (почти всяка трета позиция) се дължи в повечето случаи именно на начина, по който се планират, подготвят и провеждат процесните обществени поръчки, като на практика процеса се извършва в следната последователност:

- възложителите поставя изключително рестриктивни технически изисквания (не минималните);
- подадените оферти се разминават с техническата спецификация;
- вместо Възложителя да се възползва от механизма на преговорите по чл. 76, ал. 10 от ЗОП (ЗОП, 2016) за изчистване на тези разминавания, той остава в „патовата ситуация“ поради собствената си забрана за договаряне на параметри в техническата спецификация;
- и в крайна сметка се стига до отстраняване на участниците и прекратяване на поръчката.

Това, от своя страна, генерира висок институционален риск. Освен изгубеното време за подготовка и провеждане на обществените поръчки и прекратените обособени позиции, секторът остава без критични способности (въоръжение, резервни части, услуги) за голям период от време.

В потвърждение на горното може да бъде посочено, че съгласно чл. 76, ал. 7 от ЗОП (ЗОП, 2016), възложителят провежда преговори за „подобряване съдържанието на първоначалните и последващите оферти“. Този текст следва да се тълкува широко подобряването може да засяга както цената, сроковете и условията на доставка, така и техническите спецификации.

Ключовият момент обаче е заложен в чл. 76, ал. 10 от ЗОП (ЗОП, 2016), който разпорежда: „*На всеки етап от преговорите възложителят информира писмено участниците в него за всички промени в техническата спецификация или в друг документ от документацията, когато е допустимо*“.

Видно от горното, се наблюдава парадоксална ситуация. Възложителите масово включват клауза в документацията, според която „заложените от възложителя параметри в техническата спецификация няма да бъдат обект на преговори“. Това води до следните пропуски:

- Функционално обезличаване на договарянето.

Когато от поръчката е изключена възможността за договаряне на техническите спецификации, процедурата се превръща в „аукцион с елементи на договаряне“. Преговорите се свеждат единствено до цената и гаранционните срокове. Това противоречи на духа на Директива 2009/81/ЕО, която предполага, че при сложни отбранителни системи пазарът може да предложи по-добри технически решения, отколкото първоначално заложените от администрацията.

- Липса на гъвкавост при иновации:

Отбранителният сектор е високотехнологичен. Ако възложителят откаже да обсъжда техническата спецификация, той рискува да закупи остаряла технология само защото тя отговаря на „бетонираните“ му изисквания, вместо да договори по-модерна алтернатива, която би изисквала промяна в техническата спецификацията.

- Тълкуването на чл. 76, ал. 10 от ЗОП (ЗОП, 2016) :

Възложителите често използват чл. 76, ал. 10 от ЗОП (ЗОП, 2016) като оправдание за своята липса на гъвкавост. Те приемат, че тъй като промяната в техническата спецификация е „възможност“ („когато е допустимо“), те имат правото априори да я забранят. Юридически обаче, ал. 10 е създадена, за да позволи на възложителя да адаптира своите нужди към възможностите на пазара, установени по време на преговорите. Пълният отказ от преговори по техническите спецификации на практика „затваря“ вратата за прилагане на ал. 10, превръщайки я в мъртва норма. Въпросът, дали практиката на „недоговаряне на техническите спецификации“ противоречи на чл. 76, ал. 10 от ЗОП (ЗОП, 2016), има два аспекта. Първият е, че формално противоречие няма, защото законът казва „когато е допустимо“, а възложителят решава кога е допустимо. Вторият аспект е, че се наблюдава системно противоречие, а именно: когато един възложител избере процедура на „договаряне“, той признава, че има нужда от диалог с пазара. Ако той предварително декларира, че техническата спецификация е непроменяема, той нарушава принципа на ефективност (чл. 1, ал. 1 от ЗОП, 2016). В този случай процедурата се провежда привидно като договаряне, но по същество се прилага режима на ограничена процедура. Това е сериозен методически пропуск. Ако техническите параметри на участника се договарят само в рамките на неговото предложение, без да се пипа референтната рамка на възложителя, ние губим смисъла на състезателния елемент в договарянето.

В резултат на горепосоченото може да се направи извода, че Възложителите в Отбраната предпочитат да прекратят 38% от обособените позиции на процедурите Договаряне с публикуване на обявление за поръчка, вместо да влязат в реален диалог за техническите параметри.

2. Ограничената процедура (чл. 161 от ЗОП, 2016)

Това е процедура, която е замислена, като основен инструмент за възлагане на обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност. Обобщените данни на изследването показват най-тревожните статистически резултати от проведените обществени поръчки от възложителите в Министерство на отбраната, Българската армия и структурите на пряко подчинение на Министъра на отбраната обществени поръчки в изследвания период от 01.01.2020 г. до 31.12.2025 г. При нея се наблюдава най-висока степен на административна неефективност и институционален риск. Проведените в периода процедури от този вид са 21 броя, разделени на 31 броя обособени позиции, от които броя прекратени позиции е 13.

Този висок интензитет на прекратяване 42% (почти всяка втора позиция) превръща ограничената процедура в „шампион“ по неуспех сред всички видове възлагания в отбраната. Този факт е парадоксален, тъй като процедурата е двуетапна и би следвало да гарантира, че след предварителния подбор до финалната фаза достигат само икономически оператори с доказан капацитет. Институционалният риск тук е най-силно изразен, тъй като ограничената процедура обикновено се използва за доставки с голяма сложност и значение за националната сигурност. Прекратяването на 42% от обособените позиции на тези поръчки означава, че почти половината от планираните отбранителни способности не достигат до крайния си потребител в срок, което пряко подкопава бойната готовност на Въоръжените сили на Република България.

3. Състезателният диалог (чл. 163 от ЗОП, 2016)

Това е най-сложният и гъвкав инструмент, предвиден в Директива 2009/81/ЕО и съответно в Закона за обществените поръчки. Тази процедура е специално създадена за проекти с изключителна сложност, при които възложителят не е в състояние обективно да определи на първо място техническите параметри на доставката, услугата или строителството, способни да задоволят неговите потребности и правната или финансовата рамка на проекта. В контекста на съвременното превъоръжаване (например придобиване на системи за изкуствен интелект, хибридни задвижвания или комплексни киберсистеми), състезателният диалог би следвало да бъде основен механизъм за работа на администрацията, съвместно с отбранителната индустрия. На практика обаче нещата не стоят така добре. Въпреки че нормативната уредба съществува от години, статистиката за периода 01.01.2020 година – 31.12.2025 година е категорична: възложителите в Министерство на отбраната, Българската армия и структурите на пряко подчинение на Министъра на отбраната не са провели нито една процедура от типа „Състезателен диалог“. Нещо повече, тази процедура е практически неизползвана и в останалите сектори на публичната администрация в Република България. Този „нулев резултат“ не е случаен. Той е симптом на дълбоки системни проблеми, които превръщат един модерен инструмент в „мъртъв текст“ от закона. Основната пречка пред процедурата „Състезателен диалог“ в отбраната е българската административна догма за техническите спецификации. Както беше анализирано по-горе, в отбраната техническите спецификации се считат за „свещени“ и неподлежащи на промяна. Същността на процедурата „Състезателен диалог“ обаче е точно обратната, а именно възложителят казва: „Имам проблем (нужда), кажете ми как да го реша“. При него техническата спецификация се изгражда в процеса на диалога. Липсата на специализирана подготовка кара българските експерти да се чувстват несигурни в ситуация, в която нямат предварително разписани детайлни параметри. Страхът, че промяната на изискванията по време на диалога може да бъде интерпретирана, като „корупционен риск“ или „субективизъм“ от контролните органи, блокира всяка инициатива за стартиране на такава процедура. Процедурата „Състезателен диалог“ изисква изключително високи умения за управление на процеси. Българската администрация в сектор „Отбрана“ страда от остър дефицит на експерти, които притежават едновременно правни, технически и търговски умения, за да водят такъв диалог. Масовите обучения, фокусирани върху „попълване на ЕЕДОП“ или „работа с ЦАИС ЕОП“, са напълно неадекватни за подготовката на екипи за процедурата „Състезателен диалог“.

В заключение може да бъде посочено, че нулевото приложение на процедурата „Състезателен диалог“ в Република България е най-ярката атестация за дефицита на специализирана подготовка. Администрацията предпочита „безопасното“ (но често неефективно) провеждане на „Ограничена процедура“ или „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“, пред модерния диалог с индустрията. За да се преодолее този дефицит, е необходима радикална промяна в обучението, а именно преминаване от четене на закона, към симулационни преговори и методология за управление на иновативни поръчки. Без такъв капацитет, Република България ще остане само „консуматор“ на отбранителни продукти, без способност да управлява сложни придобивани процеси в съответствие

с европейските цели на Пътната карта за отбранителна готовност до 2030 година. (Европейска комисия, 10.2025).

4. Договаряне без публикуване на обявление за поръчка (чл. 164 от ЗОП, 2016)

На фона на посочената до този момент негативна статистика, резултатите при проведените процедури „Договаряне без публикуване на обявление за поръчка“ (чл. 164 от ЗОП, 2016) представляват статистическа аномалия, която изисква детайлен експертен прочит. При проведени 9 броя процедури от този вид, разделени на 13 обособени позиции, нито една не е прекратена. Постигнатият 100% успех (нито една прекратена позиция) категорично доказва, че когато възложителят възлага обществена поръчка с предварително известен или силно ограничен кръг от субекти, административният риск от провал на процедурата практически се нулира. Въпреки, че оперативно тези поръчки се считат за „успешни“, те разкриват друг аспект на системния риск. Пълната липса на прекратени позиции показва, че администрацията се чувства „комфортно“ само в хипотези, където конкурентният елемент е минимизиран. В заключение, може да бъде посочено, че успехът при тази процедура е по-скоро потвърждение на тезата, че администрацията бяга от сложния пазарен диалог и се насочва към „сигурни“ процедури, дори те не винаги да осигуряват най-добрата икономическа стойност за бюджета на отбраната. В заключение на емпиричния анализ, може да бъде посочено, че отказът от пълноценно използване на инструментариума на Закона за обществените поръчки, налага спешно преосмисляне на модела за подготовка на експертния състав. Специализираното обучение за провеждането на обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност не следва да се ограничава до механично възпроизвеждане на законовите текстове, а трябва да бъде насочено към изграждане на специфични мениджърски и аналитични умения.

3. МЕТОДОЛОГИЯ ЗА СПЕЦИАЛИЗИРАНО ОБУЧЕНИЕ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ОБЛАСТЕ ОТБРАНА И СИГУРНОСТ

Освен практическото запознаване на обучаемите с подготовката, провеждането и възлагането на процедурите „Ограничена процедура“, „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“ и „Състезателен диалог“ в Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“, следва да бъдат създадени нови методологии за обучение. Специализираните методики за обучение при провеждане на процедурите „Ограничена процедура“, „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“ и „Състезателен диалог“ трябва да бъдат изградени върху фундаменталната промяна на парадигмата от чисто юридическо тълкуване към стратегическо управление на придобивания процес. Традиционният подход на обучение, който се фокусира върху механичното заучаване на срокове и административни стъпки, се оказва напълно неадекватен за секторите Отбрана и Сигурност, където залогът е националната сигурност, а предметът на поръчките е с изключителна технологична сложност. Новата методология за обучение по отношение на процедурите „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“ и „Състезателен диалог“, следва да постави акцент върху развитието на аналитични умения за оценка на жизнения цикъл на продуктите и управленски компетенции за водене на реалните технически диалог и договаряне, които да предотвратят критичния процент на прекратени позиции, възлизащ на 38% при процедурата „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“ и липсата на проведени процедури по вид „Състезателен диалог“. Новата методология за обучение по отношение на процедурата „Ограничена процедура“, следва да постави акцент върху най-критичните етапи от възлагането планиране и подготовка. В следващите две точки подробно са посочени най-важните аспекти на методиките за обучение при провеждането на обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност.

1. Методика за обучение при провеждане на процедури „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“ и „Състезателен диалог“

1.1. Първият аспект на методиката за обучение трябва да бъде насочен към етапа на планиране и дефиниране на потребностите, където се генерира най-големия институционален риск. Обучението следва да развие умения в експертите за изготвяне на техническите спецификации, които не просто описват техническите характеристики, а дефинират функционалните изисквания, позволяващи реално подобряване на техническите предложения в офертите по време на преговорите (диалога и договарянето). Вместо да се преподават само нормите на Закона за обществените поръчки, фокусът трябва да бъде върху способността на администрацията да идентифицира, кои параметри от техническата спецификация могат да бъдат обект на преговори без да се нарушават минималните изисквания. Това изисква задълбочен анализ на концепцията за допустимост, като обучението трябва да мотивира служителите да не използват техническите спецификации като бариера, а като основа за оптимизация.

1.2. Вторият ключов аспект на методиката е развитието на специфични аналитични умения за оценка на технически предложения на участниците в условията на динамична технологична и икономическа среда. Обучението трябва да включва модули за анализ на минали процедури от възложителите, практика на други възложители и практиката на Комисията за защита на конкуренцията и Върховният административен съд, както и военно-техническа подготовка. Методиката трябва да научи членовете на комисиите по чл. 103 от ЗОП (ЗОП, 2016), как да разпознават, кога едно подобрене в техническото предложение на участника изисква актуализация на самата техническа спецификация от страна на възложителя, за да се гарантира равнопоставеност и да се избегне рискът от последваща отмяна на процедурата. Тук аналитичният капацитет се изразява в способността да се предвиди как всяка промяна в техническата спецификация ще се отрази на конкурентната среда и на крайната отбранителна способност.

1.3. Третият аспект от обучението е посветен на самото водене на преговорите (диалога и договарянето), като управленски процес. Методиката трябва да предвижда провеждането на симулационни преговори (диалог и договаряне), в които участниците влизат в ролята на преговарящ, както от страната на възложител, така и от страната на икономически оператор. Този подход позволява на администрацията да разбере икономическата логика на отбранителната индустрия и да идентифицира критичните точки, в които преговорите (диалога и договарянето) могат да зациклят. Управленските умения тук включват способността за структуриране на последователни етапи на диалога и договарянето, при които се постига постепенна оптимизация на техническите и ценови параметри, без да се губи от поглед стратегическата цел за оперативна съвместимост.

1.4. Четвъртият аспект на методиката, следва да се фокусира върху подготовката на експертите по провеждането, възлагането и следене изпълнението на съвместни обществени поръчки. Методологията трябва да гарантира, че институционалният риск е минимизиран не само на правно ниво, но и по отношение на техническата и финансовата ефективност и усвояването на международната подкрепа.

В заключение следва да бъде посочено, че за да се преодолее административната скованост, която в момента води до висок процент на неуспешни процедури и непровеждането на други следва да бъде преосмислен начина на подготовката на експертите подготвящи и провеждащи процедурите „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“ и „Състезателен диалог“, чрез фокусиране върху изграждането на реални практически умения за управление на договаряне и диалог между администрацията и индустрията, методиката осигурява превръщането на обществените поръчки от административна тежест в мощен инструмент за гарантиране на националната отбранителна готовност и сигурност.

2. Методика за обучение при провеждане на процедура „Ограничена процедура“

Обучението по отношение на „Ограничена процедура“, следва да бъде концептуално и практически ориентирано към най-критичните етапи от възлагането планиране и подготовка. Именно в тези фази се формира качеството на процедурата, като се определят условията за участие, критериите за подбор и методиката за оценка. В областите Отбрана и Сигурност значението на тези етапи е още по-голямо поради високата технологична сложност, ограничената конкуренция и стратегическия характер на предмета на поръчките. Ето защо, методиката на обучение трябва да изгражда експертен капацитет за вземане на обосновани решения още на етап проектиране на процедурата.

2.1. Първият акцент при обучението следва да се поставя върху дизайна на критериите за подбор. Обучението следва да развива умения за формулиране на критерии за подбор, като „годност за упражняване на професионална дейност“, „икономическо и финансово състояние“, както и за „технически и професионални способности“, които са пропорционални на сложността и обхвата на конкретната поръчка. Изискванията не трябва да бъдат нито занижени, което би компрометирало изпълнението, нито прекомерно завишени, което би ограничило конкуренцията. В този контекст се въвежда методът „анализ на пазарната ниша“, който представлява систематичен подход за проверка на съответствието между заложените критерии и реално съществуващите икономически оператори на националния, европейския и световен пазар. Чрез анализа на пазарната ниша се извършва проверка и изследване на предходни процедури, публични регистри, база данни като Електронен ежедневник за поръчки на Европейския съюз TED (Tenders Electronic Daily) (TED, 2017) и други публично достъпни данни, чрез които обучаемите придобиват способност да оценяват дали поставените изисквания са изпълними и пазарно обосновани. По този начин обучаемите ще могат да формулират качествени условия и изисквания при подготовката и провеждането на процедура - „Ограничена процедура“. Така се предотвратява формулирането на условия, на които обективно не отговаря нито един участник, което е една от основните причини за прекратяване на процедурите от този вид.

2.2. Вторият ключов аспект на обучението следва да се съсредоточи върху оценката на офертите. Обучението трябва да бъде насочено към разработване на математически модели за оценка, които

минимизират субективизма и осигуряват прозрачност и предвидимост на резултатите. Това включва изграждане на многокритериални модели, при които различните показатели се трансформират в съпоставими величини чрез нормализация, както и определяне на тежести, отразяващи значимостта на отделните технически параметри. Особено важен компонент е провеждането на т.нар. „стрес-тест“ на методиката. В рамките на този подход обучаемите анализират хипотетични сценарии, при които даден участник се стреми да оптимизира офертата си така, че да получи максимален брой точки без реално да предлага по-добро качество. Чрез тази симулация се идентифицират слабости в оценъчния модел и се разработват механизми за тяхното елиминиране. По този начин се постига по-висока устойчивост на методиката срещу манипулации и се гарантира съответствие с принципите на равнопоставеност и ефективност.

2.3. Третият аспект в рамките на обучението, следва да се насочи към развиването на мениджърски умения, свързани с управлението на времеви риск. Ограничената процедура по своята същност е двуетапна, като включва предварителен подбор и последващо подаване и оценка на оферти, което я прави по-продължителна и организационно сложна. В този контекст, обучението трябва да включва инструменти за управление на проекти, като разработване и прилагане на Гантови диаграми (Годор Христов, 08.2022), определяне на критичния път и разпределение на задачите между различните участници в процеса. Особено внимание следва да се отдели на координацията между техническите специалисти и юридическите експерти, тъй като липсата на синхрон между тях често води до забавяния и пропуски в документацията. Чрез практически упражнения обучаемите следва да усвоят умения за планиране на времеви ресурси, управление на зависимостите между дейностите и предотвратяване на рискове, свързани с изтичане на срокове.

2.4. Четвъртият аспект в рамките на обучението, следва да се насочи към анализ и разглеждане на казуси. Анализът на казуси се явява ключов инструмент. Чрез разглеждане на реални прекратени процедури обучаемите могат да проследят целия процес на възлагане, да идентифицират критичните точки, в които са допуснати грешки, и да разберат причинно-следствените връзки, довели до неуспеха. Този подход позволява изграждане на практически ориентирано мислене и способност за разпознаване на рискови формулировки още на етап проектиране на документацията.

В заключение следва да бъде посочено, че предложената методика на обучение за подготовката и провеждането на процедура „Ограничена процедура“ има за цел да трансформира подхода към обществените поръчки от този вид от формално изпълнение на нормативни изисквания към стратегически процес на планиране и проектиране. Чрез съчетаване на аналитични инструменти, математически модели и управленски техники се създават предпоставки за повишаване на качеството на възлагането, намаляване на процента на прекратени процедури и ограничаване на институционалния риск в сектор „Сигурност и отбрана“.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият доклад показва, че дефицитът на специализирана подготовка по обществени поръчки в областите Отбрана и Сигурност не е просто образователен проблем, а системен фактор за генериране на висок институционален риск. В условията на нарастващи инвестиции в отбранителни способности и засилена необходимост от ефективно усвояване на ресурси, липсата на експертен капацитет води до неефективност на възлагането, високи нива на прекратени процедури и забавяне в изграждането на критични отбранителни способности.

Емпиричният анализ на проведените обществени поръчки за периода 01.01.2020 година – 31.12.2025 година от възложителите в Министерство на отбраната, Българската армия и Структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната ясно показва, че съществува структурен проблем в начина, по който се планират, подготвят и реализират обществените поръчки в отбраната. Високият процент на прекратени обособени позиции при процедурите „Ограничена процедура“ и „Договаряне с публикуване на обявление за поръчка“, както и пълната липса на прилагане на „Състезателен диалог“, са емпирично доказателство за недостатъчна експертиза и липса на увереност в прилагането на по-сложни и гъвкави инструменти. В същото време „успехът“ на процедурите „Договаряне без публикуване на обявление за поръчка“ показва тенденция към избягване на конкурентната среда, което също представлява риск от неефективно разходване на публични средства.

При обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност, провеждани от възложителите в Министерство на отбраната, Българската армия и Структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната, се наблюдава практика за недопускане на промени в техническите спецификации, което води до обезсмисляне на процедурите, основани на преговори и диалог. Това води до формално прилагане на

законовите инструменти без постигане на техните реални цели, а именно оптимизация на техническите решения и постигане на най-добра стойност за публичния ресурс. В резултат се формира парадокс, който показва, че нормативната рамка предоставя гъвкавост, но административната практика я неутрализира. В този контекст, необходимостта от изграждане на специализирана обучителна рамка е не просто препоръка, а стратегическа необходимост. Обучението следва да премине от формално усвояване на нормативната уредба към развитие на практически, аналитични и управленски компетентности. В заключение може да се обобщи, че без целенасочена инвестиция в човешкия капитал и без изграждане на специализирана експертиза, Република България рискува да не може ефективно да използва предоставените ѝ възможности за модернизация на отбранителните способности. Преодоляването на този дефицит, чрез въвеждане на специализирано обучение е ключово условие за намаляване на институционалния риск и за превръщането на обществените поръчки в областите Отбрана и Сигурност в ефективен инструмент за гарантиране на националната сигурност.

БЛАГОДАРНОСТИ

Публикацията е разработена в изпълнение на Национална научна програма „Сигурност и отбрана“, приета с РМС № 731 от 21.10.2021 г. и съгласно Споразумение № Д01-74/19.05.2022 г. е финансирана от Министерството на образованието и науката на Република България.

ИЗПОЛЗВАНИ ЛИТЕРАТУРА И ИЗТОЧНИЦИ

- Агенция по обществени поръчки. (2024). Годишен доклад за дейността през 2024 г. София, България: Агенция по обществени поръчки. Retrieved from <https://www2.aop.bg/aop/god-dokladi/annual-reports/>
- Европейски съюз. (2014). Директива 2014/24/ЕС. Брюксел, Белгия: Служба за публикации на ЕС. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj?locale=bg>
- Европейски съюз. (2009). Директива 2009/81/ЕС. Брюксел, Белгия: Служба за публикации на ЕС. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/81/oj?locale=bg>
- Европейска агенция по отбрана. (2026). Годишен отчет 2025. Брюксел, Белгия: Европейска агенция по отбрана. Retrieved from <https://eda.europa.eu/publications-and-data/latest-publications/annual-report-2025>
- Европейска комисия. (n.d.). Пътната карта за отбранителна готовност до 2030 г. Брюксел, Белгия: Европейска комисия. Retrieved from https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=Joint-Communication%20Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf
- Европейски съюз. (n.d.). Електронен ежедневник за поръчки (TED (Tenders Electronic Daily)). Брюксел, Белгия: Служба за публикации на ЕС. Retrieved from <https://ted.europa.eu/en/>
- Народно събрание на Република България. (2016). Закон за обществените поръчки. София, България: Държавен вестник. Retrieved from <https://lex.bg/laws/ldoc/2136735703>
- Институт по публична администрация. (2026). Каталог програми за обучение 2026. София, България: ИПА. Retrieved from <https://www.ipa.government.bg/bg/catalogue>
- Министерски съвет на Република България. (2016). Правилник за прилагане на Закон за обществените поръчки. София, България: Държавен вестник. Retrieved from <https://lex.bg/index.php/bg/laws/ldoc/2136789316>
- Агенция по обществени поръчки. (n.d.). Регистър на обществените поръчки. София, България: Агенция по обществени поръчки. Retrieved from <https://app.eop.bg/today>
- Съвет на Европейския съюз. (2022). Версайската декларация от 10 и 11 март 2022 г. Брюксел, Белгия: Съвет на ЕС. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/media/54805/20220311-versailles-declaration-bg.pdf>
- Христов, Т. (2022). Хенри Гант. Биография и идеи. NovaVizia. Retrieved from <https://www.novavizia.com/henri-gant/>