

# ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ В ЕС:

ПРИГОДНОСТ,  
СТРУКТУРА И  
ПРИЛАГАНЕ

Настоящата публикация е разработена в рамките на проекта „Integrity Pacts — Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds, Phase 2“, финансиран от Европейската комисия. Публикацията отразява изключително и само гледните точки на авторите и не изразява становището на Европейската комисия. Тя не носи отговорност за последиците от повторно използване на настоящата публикация.



Проектът „Integrity Pacts — Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds“ обединява правителствени агенции, гражданското общество и частния сектор в 11 държави на ЕС, за да се гарантира, че възлагането и изпълнението на 18 големи обществени поръчки съответстват на най-високите възможни стандарти за прозрачност и отчетност.

[transparency.org/integritypacts](https://transparency.org/integritypacts)



Финансирано от  
Европейския съюз

#### **Пактове за почтеност в ЕС:**

##### **Пригодност, структура и прилагане**

Практическо ръководство за гражданско наблюдение на проекти за обществени поръчки

Автор: Rafael García Aceves

Сътрудници: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo и Ivan Zupan; ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Romanian Academic Society, Stefan Batory Foundation и представителствата на Transparency International в България, Чешката република, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Португалия, Румъния и Словения.

Дизайн: Aleš Vrce

Бихме искали да благодарим на партньорите си от ГД „Регионална и селищна политика“ за продължителната им подкрепа и съдържателната обратна връзка, която ни помогна да разработим тази публикация в настоящия ѝ вид. Бихме искали също така да благодарим на колегите си от Секретариата на Transparency International и представителството на Transparency International в ЕС, които подпомогнаха подготовката на публикацията.

Опитали сме се в максимална степен да гарантираме точност на информацията в доклада. Всички данни се смятат за верни към 9 декември 2021 г. Transparency International не носи отговорност, в случай че данните се използват за друга цел или в друг контекст.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Публикация на Transparency International, 2022 г. Освен където е указано друго, настоящата разработка е лицензирана съгласно CC BY-ND 4.0 DE. Цитирането е позволено. Молби за възпроизвеждане на текста отправяйте на имейл [copyright@transparency.org](mailto:copyright@transparency.org)

# СЪДЪРЖАНИЕ

---

<b>УВОД</b> .....	<b>6</b>	3.4 ВЪЗЛАГАНЕ .....	57
<b>ПИЛОТНИЯТ ПРОЕКТ НА ЕС „ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ“</b> .9		3.5 ИЗПЪЛНЕНИЕ.....	62
<b>РЪКОВОДСТВО 1: ПОСТИГАНЕ НА ПО-ШИРОКО ПРИЗНАВАНЕ И ПРИЕМАНЕ В ЦЕЛИЯ ЕС</b> .....	<b>14</b>	<b>БЕЛЕЖКИ ПОД ЛИНИЯ</b> .....	<b>65</b>
1.1 СЛЕДВА ЛИ ЕС ДА СЕ ВЪЗПОЛЗВА ОТ ПОТЕНЦИАЛА НА ГРАЖДАНСКОТО НАБЛЮДЕНИЕ? .....	15		
1.2 КАК ДА СЕ ПРЕДСТАВИ ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ В КОНТЕКСТА НА ЕС .....	17		
1.3 КАКВО Е ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА СТОЙНОСТ НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ ЗА ЕС? .....	19		
1.4 МОЖЕ ЛИ ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ ДА БЪДЕ ДВИГАТЕЛ НА ПО-ШИРОКИ УСИЛИЯ ЗА РЕФОРМИ? .....	23		
<b>РЪКОВОДСТВО 2: СЪЗДАВАНЕ НА ПОДХОДЯЩИ ЗА ЦЕЛТА ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ</b> .....	<b>25</b>		
2.1 СВЪРЗВАНЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ И ПАКТОВЕТЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ .....	26		
2.2 СЪЗДАВАНЕ НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ И НЕГОВИЯ МЕХАНИЗЪМ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ .....	31		
2.3 ПОДГОТОВКА НА МЕХАНИЗМА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ ...	36		
<b>РЪКОВОДСТВО 3: ГАРАНТИРАНЕ НА ЕФЕКТИВНО НАБЛЮДЕНИЕ</b> .....	<b>44</b>		
3.1 ПЛАНИРАНЕ .....	45		
3.2 ПОДГОТОВКА НА ДОКУМЕНТАЦИЯТА ЗА ТРЪЖНАТА ПРОЦЕДУРА .....	50		
3.3 ТРЪЖНА ПРОЦЕДУРА.....	55		



# УВОД



Почтеността и прозрачността са основни ценности на Европейския съюз. Те се отнасят пряко за нашата работа като институция и за всички национални, регионални и местни органи, участващи в прилагането на европейските политики. Ние трябва да гарантираме, че гражданите се доверяват на начина, по който прилагаме тези политики и проекти.

Това е особено важно с оглед на мащаба на икономическата криза, екологичните предизвикателства, пред които сме изправени, и безпрецедентния размер европейски средства, мобилизирани за възстановяването.

Европейските граждани трябва да знаят, че институциите на ЕС винаги се съобразяват с техните интереси при инвестирането и предоставянето на обществени блага. На практика ние постигаме това по различни начини, включително чрез сериозни, задълбочени проверки, ефективни системи за обществени поръчки и компетентни, честни купувачи. Освен това ние се нуждаем от иновативни подходи, като например включване на гражданското общество в наблюдението на нашите проекти.

Тази концепция е в основата на пактовете за почтеност. Обединихме усилията си с Transparency International, за да предложим нов подход за наблюдение на фондовете по политиката на сближаване. Хората трябва да видят как работим, за да повярват на действията ни. Пилотният проект за европейски пактове за почтеност допринесе за тази цел.

Настоящото практическо ръководство се основава на опита и поуките, извлечени от проектите в пилотния проект. С него се стремим да предложим ясни стъпки, които да следваме в бъдещи проекти. Надяваме се повече партньори да се присъединят към нас при разработването на европейските пактове за почтеност. Въз основа на постигнатите резултати от пилотния проект очакваме с нетърпение

да продължим да работим в партньорство с държавите членки, регионалните и местните органи и гражданското общество за укрепване и насърчаване на основните ценности на Европейския съюз.

**Елиза Ферейра,**

*Европейски комисар по въпросите на сближаването и реформите*



Прозрачността и отчетността при използването на публични средства никога не следва да се приемат за даденост, особено в областта на обществените поръчки. Дори когато съществуват адекватни закони, стабилни надзорни и професионални органи, не следва да се допускат непрозрачност и безконтролна преценка. Засилването на предпазните мерки е от решаващо значение, за да се попречи на корумпирани лица и фирми да крадат публични средства, които са толкова важни за благосъстоянието на нашите общности и държави. Правителствата, предприятията и гражданите следва да работят заедно и да настояват за по-широкообхватни и надеждни механизми за защита на публичните средства и инвестициите, както и да гарантират тяхното най-добро използване.

Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ на Европейската комисия (DG REGIO) и Transparency International споделят това убеждение и са създали пилотен проект за преглед на това как получателите на средства от Европейския съюз (ЕС) могат да се възползват от пакта за почтеност — инструмент, който повишава прозрачността и отчетността в проекти за обществени поръчки.

След шест години сътрудничеството между 32 публични органа, получили средства от ЕС, и 15 групи на гражданското общество, които наблюдаваха 18 проекта за обществени поръчки, бяха постигнати значителни резултати. Техният опит потвърди, че откритостта и гражданското наблюдение играят важна роля, за да се гарантират надеждни оферти, по-голяма конкуренция, еднакво третиране и добро процедурно управление. Също толкова важно е, че пилотният проект предостави знания и наблюдения за превръщане на пакта за почтеност в редовна практика в ЕС и допринесе за открити и чисти обществени поръчки.

Настоящото ръководство е предназначено за споделяне на знания. Представената в него информация е нещо повече от обобщение на пилотния проект. В него са представени съвети и насоки относно практическите аспекти на застъпничеството, приемането и прилагането на пактовете за почтеност. Надяваме се то да ви вдъхнови да се присъедините към нас в това пътуване, за да гарантираме, че обществените поръчки дават най-добрите резултати в ЕС и извън него.

Благодарим на множеството хора, които участваха в този пилотен проект, за техния принос и се надяваме да продължим да работим в тясно сътрудничество за защита на обществените ресурси в бъдеще.

**Delia Ferreira Rubio,**  
*Председател на Transparency International*

# ***ПИЛОТНИЯТ ПРОЕКТ НА ЕС „ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ“***

През 2015 г. Transparency International, Европейската комисия (чрез генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, DG REGIO) и 15 партньорски организации в 11 държави — членки на Европейския съюз (ЕС), започнаха пилотен проект за повишаване на прозрачността и надзора на набор от процедури за обществени поръчки в рамките на 18 финансирани от ЕС инвестиции, при които се използваха пактове за почтеност.



*Пактът за почтеност (ПП) е механизъм, въведен за пръв път от Transparency International, за да се гарантира, че органите и оферентите действат в рамките на ограниченията, определени от закона, предприемат действия за справяне с рисковете от корупция и насърчават доверието в даден проект за обществена поръчка. Чрез публично споразумение страните се ангажират да се въздържат от корупционно поведение, да повишават прозрачността и отчетността през целия процес и да прилагат ръководен от гражданското общество независим механизъм за наблюдение на спазването на приложимите разпоредби и самото споразумение, както и да информират обществеността за това.*

превърнат в редовна практика в държавите членки и предоставят насоки за начина на работа с ПП, като се повишат прозрачността, отчетността и почтеността на най-големия пазар на обществени поръчки в света.

Освен включването на дадена организация на гражданското общество като независим наблюдател на тези специфични инвестиции, проектът имаше по-широка цел. Тя беше да се оцени значението на този инструмент за привеждане на процедурите за обществените поръчки в съответствие с относимите принципи на ЕС<sup>1</sup> и за възпиране на поведение, което противоречи на закона и обществения интерес.

Като пилотен проект от него се очакваше да даде представа за това как използването на ПП в бъдеще може да се адаптира по-добре към правните, институционалните и оперативните условия, наблюдавани в целия ЕС. Констатациите и поуките биха помогнали да се изясни дали ПП могат да се

## Какви са принципите на ЕС в областта на обществените поръчки?

Директивите на ЕС относно обществените поръчки са приети от всички държави членки правни инструменти, които съдържат общи определения и правила за планирането, възлагането и изпълнението на обществени поръчки, чиято стойност се очаква да надвишава определени стойности. Основните принципи, заложиени в тези директиви, са следните:

- *прозрачност*
- *еднакво третиране*
- *открито съревнование*
- *добро управление на процедурите.*

Източник: Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ На разположение на следния адрес: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_bg](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_bg)

В съответствие с тези цели повечето от отговорите станаха ясни след наблюдение на четиридесет и шест процедури за обществени поръчки<sup>2</sup> за период от пет години. Отговорите бяха извлечени от доклади, изготвени от партньорските организации, и от водените регистри за проследяване на ключови етапи, препоръки и проблеми, забелязани при дейностите по наблюдение. Те бяха представени и обсъдени на форуми, понякога като част от диалога на партньорите със създателите на политики, за да настояват за реформи в съответните държави, а друг път — в провокиращи размисъл разговори между членовете и съюзниците в това партньорство.

Поради обхвата и сложността на множеството фактори, които трябва да се вземат предвид при изследването на

основния въпрос на проекта относно



бъдещето на инструмента, констатациите и поуките обаче трябва да бъдат организирани в различни части. Необходими са няколко стъпки, за да се покаже как ПП може да се интегрира по-добре в набора от инструменти на ЕС за защита и подобряване на обществените поръчки и как това да се случи. Те са в съответствие с етапите, през които преминава инструментът, и участниците във всеки етап. По тези причини настоящата публикация е разделена на три взаимосвързани ръководства.

Констатациите и поуките са организирани в настоящата структура, за да бъдат привлечени различни типове читатели и да се насърчат сътрудничеството и полезните взаимодействия.

- Ръководство 1 е разработено за онези лица от гражданското общество, правителството или частния сектор, които споделят загрижеността си относно обществените поръчки в своите държави и се интересуват от подобряване на надзора и постигането на по-добри резултати чрез дейности за гражданско наблюдение като ПП.
- Ръководство 2 е насочено към органите и нестопанските организации, които са се съгласили да прилагат ПП, тъй като в него се подчертават ключовите аспекти за успешно сътрудничество.
- Ръководство 3 е предназначено предимно за организациите на гражданското общество, които действат като независими наблюдатели в ПП и са водещи в механизма за надзор.

Заедно тези три ръководства — почиващи на информация от пилотния проект на ЕС „Пактове за почтеност“ — следва да предоставят подходяща информация за разбиране на инструмента, за насърчаване на приемането му и за подкрепа на неговото повтарящо се и систематично прилагане в целия ЕС от участниците в процеса.



### ***РЪКОВОДСТВО 1: Постигане на по-широко признаване и приемане в целия ЕС***

Предоставя основен анализ на значението и ползите от засилване на надзора върху обществените поръчки чрез независимо и ръководено от гражданите наблюдение. То съдържа редица препоръки, аргументи и възможности за изграждане, представяне и съобщаване на случая с цел по-широкото приемане на ПП. То има за цел да предостави информация на застъпниците на стратегиите за набиране на подкрепа от съответните заинтересовани страни за прилагането на ПП и свързаните с това мерки.

### ***РЪКОВОДСТВО 2: Създаване на подходящи за целта пактове за почтеност***

Междинна стъпка, в която се определят обхватът, ангажиментите и правилата на намесата чрез наблюдение. Констатациите и поуците от този раздел ще помогнат на групите от гражданското общество и органите да създадат надеждна и обвързваща интелектуална собственост. Те осигуряват насоки относно основните решения и взаимосвързаните въпроси. Те включват информация относно избора на проекта и организацията за наблюдение, правилата за сътрудничество, участието на бенефициери и граждани и други теми, които ще повлияят на прилагането на ПП.

### ***РЪКОВОДСТВО 3: Гарантиране на ефективно наблюдение***

Насочено е към прилагането на ПП, и по-специално към дейностите по наблюдение през целия цикъл на обществените поръчки. В този раздел се предлагат конкретни съвети за засилване на надеждността на наблюдението и за по-нататъшно подобряване на качеството на надзора от страна на гражданското общество. Специфичните рискове и предизвикателства, с които може да се сблъска организация за осъществяване на наблюдение, са подчертани заедно с примери и насоки за преодоляването им.

# ***РЪКОВОДСТВО 1: ПОСТИГАНЕ НА ПО-ШИРОКО ПРИЗНАВАНЕ И ПРИЕМАНЕ В ЦЕЛИЯ ЕС***

Обществените поръчки са основна движеща сила на единния пазар на ЕС. Свързаните с тях основополагащи закони и разпоредби създадоха най-големия пазар на обществени поръчки в света, който дава възможност на предприятията от 27-те държави — членки на ЕС, и други държави да предлагат широк диапазон от стоки и услуги на хиляди правителства и публични субекти. Въпреки че общият брой на договорите, възлагани всяка година, не е ясен, се изчислява, че стойността им възлиза на над 14 % от БВП на блока<sup>3</sup>. Освен за мащаба на обществените поръчки, той играе важна роля в предоставянето на качествени услуги за гражданите на ЕС и насърчаването на икономическата активност и иновациите. Тази роля изисква по-голяма прозрачност, отчетност, участие и почтеност.

## **1.1 СЛЕДВА ЛИ ЕС ДА СЕ ВЪЗПОЛЗВА ОТ ПОТЕНЦИАЛА НА ГРАЖДАНСКОТО НАБЛЮДЕНИЕ?**

ЕС е разработил една от най-изчерпателните регулаторни рамки за обществените поръчки в световен мащаб. В съответствие със значимостта и мащаба на обществените поръчки надзорът има преобладаваща роля, а сложна структура от органи и механизми е натоварена с гарантиране на адекватно използване и защита на обществените поръчки и на ресурсите за тяхното финансиране.

В държавите членки вътрешните контролни звена, върховните одитни институции, регулаторите на конкуренцията и други органи упражняват контрол върху процеса на планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки, финансирани с ресурси на ЕС или с национални ресурси. Въпреки това, според различни анализи, обществените поръчки остават едно от най-честите средства за измами и корупция в ЕС. Например в доклад от 2016 г., възложен от Европейския парламент, се изчислява, че около 5 милиарда евро годишно се губят чрез корупционни договори<sup>4</sup>.

Често се обсъждат и прилагат допълнителни мерки за справяне с проблема. Например на 1 юни 2021 г. започна да функционира Европейската прокуратура (EPPO) на равнище ЕС. В координация с Европейската служба за борба с измамите (OLAF) тя ще разследва и преследва конкретни случаи, включващи измами и корупция, които засягат финансовите интереси на ЕС. Задачата е предизвикателна с оглед на това, че между 2015 г. и 2019 г. OLAF е докладвала за 3431 нередности, свързани с измами относно финансирани от ЕС разходи, които общо възлизат на приблизително 2,3 милиарда евро<sup>5</sup>.

Въпреки че тези институционални предпазни мерки са основни, възлагащите и надзорните органи често се сблъскват с ограничения и предизвикателства, които поставят на изпитание капацитета им да постигнат целите си и да защитят наличните ресурси от измами и корупция. Размерът на обществените поръчки в ЕС и широкият диапазон от рискове, пред които са изправени, изискват разширяване на обхвата

на независимите участници, които наблюдават и подкрепят тези органи. Това действие е от решаващо значение с оглед на изключителния брой бъдещи инвестиции, които разчитат на обществените поръчки и на свързаните с тях ресурси.

Сред алтернативите партньорството с граждани и организирани групи на гражданското общество предоставя една от най-обещаващите възможности за увеличаване на надзора в случай на необходимост<sup>6</sup>. Въпреки известно признание от органите и вземащите решения в рамките на ЕС, няма официална инициатива или механизъм, с който да се въведе независимо, ръководено от гражданите наблюдение в процедурите за обществените поръчки.

Пилотният проект на ЕС „Пактове за почтеност“ беше един от най-новите опити да се проучат ролята и въздействието на гражданското общество при наблюдението на обществените поръчки и да се предоставят допълнителни доказателства, за да се превърнат те — и други инструменти от подобно естество — в редовна практика. Въпреки това е необходимо допълнително застъпничество и разпространение. Създаването на повече възможности за ръководено от гражданите наблюдение следва да бъде определено като приоритет, тъй като той представлява решаваща стъпка към по-надеждна структура за предотвратяване на измами и корупция при обществените поръчки.

За да убедят вземащите решения лица, които все още се колебаят дали да включат допълнителен външен надзор, тези, които предлагат и подкрепят този вид мярка, независимо дали са част от гражданското общество или от корпоративния и правителствения сектор, следва да координират и формулират най-значимите факти, случаи и анализи в ясно и стойностно предложение. Когато правят това, поддръжниците и техните съюзници следва да вземат предвид следните аспекти:

- **Подход, основан на риска.** Независимото наблюдение следва да е насочено към пазари или органи, които са изправени пред повтарящи се схеми за измами и корупция, антиконкурентно поведение и подобни рискове, които застрашават стойността и почтеността на дадена обществена поръчка. С

- наличните данни в ЕС, предоставени от множество източници, могат да бъдат установени повтарящи се проблеми и рискове за националните и поднационалните юрисдикции и сектори. Поддръжниците се насърчават да се запознаят с наборите от данни и с докладите, изготвени от изследователски центрове и органи, като OLAF и подобни организации, за да събират доказателства в подкрепа на необходимостта и търсенето на независимо наблюдение, да подчертават най-неотложните рискове и да предоставят стимули за приемане.
- **Акцент върху предотвратяването и ранното разкриване.** Най-новите мерки, включително обвързването с условия за спазване на принципите на правовата държава, са насочени към разследващите и санкциониращите органи и участващите субекти след възникването на случаи. Трябва да се обърне еднакво внимание на мерките за възпиране, разкриване и коригиране на поведението, водещи до измама или корупция, за да се избегнат вредни и скъпо струващи последици. Наред с подчертаването на важноста на ПП, застъпниците могат да съчетаят пригодността на наблюдението, ръководено от гражданското общество, и ПП с превенцията.
  - **Насърчаване и съгласуване на стимулите сред заинтересованите страни.** В съответствие с подчертаването на проблемите и рисковете, засягащи обществените поръчки, застъпниците следва да обмислят комбинация от действия, които подчертават значението и необходимостта от това заинтересованите страни да подкрепят допълнителни механизми за надзор. Следва да се търсят пряк диалог и основи за доверие и сътрудничество с публичните органи. Освен това засегнатите общности и пазарните оператори следва да бъдат ангажирани и убедени в потенциалните последици. Това може да увеличи стимулите за органите да приемат и прилагат ПП.
  - **Свързване с платформи за реформи на политиките.** Поддръжниците следва да се стремят към систематично приемане, а не към еднократно изпълнение. За да постигнат това, те могат да се обърнат към механизми или форуми, в които се обсъждат и преразглеждат правителствени политики. В ЕС цикълът на европейския семестър, инициативата „Партньорство за открито управление“ (OGP)<sup>7</sup> и обществените консултации, организирани от институциите на ЕС, са подходящи платформи за утвърждаване на препоръки и ангажименти, свързани с политиките за възлагане на обществени поръчки и надзора върху тях.
- Подобно на разпоредбите за обществените поръчки и правителствените ангажименти, които се различават в отделните държави, същото важи и за инициативите за повишаване на осведомеността. Напредъкът и ефективността на дейностите по застъпничество следва да се измерват спрямо официални ангажименти и мерки, в които са заложили механизми за гражданско наблюдение на обществените поръчки.

## Най-новите ангажименти на Португалия за подобряване на наблюдението на публичните средства

На фона на реформата на Кодекса за обществените поръчки в Португалия, довела до увеличаване на прага, позволяващ пряко възлагане на поръчки, Transparency International в Португалия подкрепи усилията си за разширяване на надзора върху държавните поръчки. Постоянните усилия под формата на застъпничество, заедно с прилагането на ПП, накараха правителството на страната да признае в най-новата си национална антикорупционна стратегия<sup>8</sup> необходимостта от засилване на наблюдението на публичните разходи, включително държавните поръчки. Действията на TI Португалия подчертаха рисковете, произтичащи от правните изменения, по отношение на прозрачността, отчетността и конкуренцията, особено за предстоящите инвестиции, финансирани от фондовете на ЕС за възстановяване. Ако тези фондове се разглеждат на глава от населението, Португалия е третият най-голям получател след Гърция и Хърватия. Чрез активна комуникация със законодатели, журналисти и органи и официалното им участие в процеса на консултации по отношение на стратегията TI Португалия представи аргументи и стимули в подкрепа на препоръката и признаването на ПП като добра практика. Освен това Португалия успя да заложи подобен ангажимент във втория национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“<sup>9</sup>, в който се разглежда прилагането на ПП.

## 1.2 КАК ДА СЕ ПРЕДСТАВИ ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ В КОНТЕКСТА НА ЕС

Целта на пилотния проект на ЕС за пактовете за почтеност беше да се определи начинът, по който инструментът се вписва в специфичните правни и институционални условия в рамките на ЕС. ПП има различни компоненти, които в

съчетание насърчават прозрачността и отчетността и възпрепятстват поведение, което противоречи на обществения интерес. Акцентът, поставен върху всеки компонент, често се коригира в зависимост от това къде се прилага пактът. Това дава възможност за гъвкавост, за да се осигури политическа ангажираност, да се отговори на очакванията на обществеността и да се увеличи въздействието на ПП в максимална степен.

Определението за ПП е актуализирано, за да се даде точно описание на обхвата и последиците от него при приемането му в ЕС, като се вземат предвид наблюдаваните условия в проектите за възлагане на обществени поръчки. В този контекст ПП може да бъде представен по следния начин.

*Пактът за почтеност е механизъм, който позволява сътрудничество между публичен субект (или група субекти) и гражданското общество, за да се гарантира, че органите и оферентите действат в рамките на предвидените в закона ограничения, предприемат действия във връзка с опасността от корупция и насърчават доверието в даден проект за обществена поръчка. Страните се ангажират посредством публично споразумение да се въздържат от корупционно поведение, да подобряват прозрачността и отчетността през целия процес и да приложат независим механизъм, ръководен от гражданското общество, за наблюдение на спазването на приложимите разпоредби и самото споразумение и да информират обществеността за това.*

Основните компоненти и характеристики на ПП са описани по-долу.



- ПП е рамка, която дава възможност на набор от участници от различно естество да си сътрудничат в рамките на проект за обществена поръчка. На първо място, това предполага участието на публичния субект, отговорен за процедурата по възлагане на обществени поръчки — независимо дали е правителствена агенция или държавно предприятие — и гражданското общество. Могат да се присъединят и други субекти, като например органи за управление и надзор или дори заинтересовани оференти.
  - Като се има предвид обширното регулиране в целия ЕС относно обществените поръчки, борбата с корупцията и други свързани въпроси, като например управлението на бюджета, конкуренцията или изпирането на пари, целта на сътрудничеството се съсредоточава върху спазване на приложимото регулиране, предотвратяване на корупцията, постигане на най-висока стойност спрямо вложените средства и укрепване на общественото доверие.
  - Страните ще работят заедно, за да се справят с всеки риск или условие, което би могло да позволи поведение, противоречащо на предвиденото от закона, което е вероятно да засегне стойността и общественото доверие.
  - Сътрудничеството се оформя официално чрез публично споразумение, което обвързва страните с набор от ангажименти. В зависимост от правните договорености споразумението може да бъде структурирано под формата на различни части или документи. Съдържанието му може да бъде съобразено и с условията на държавата, при условие че съответства на основните компоненти на ПП. В тях се включват:
    - Поемане на ангажимент от участващите страни, с които те се съгласяват да действат според закона, както и да предотвратяват корупция по време на процеса. Когато е възможно, оферентите или избраният изпълнител следва да се присъединят към този ангажимент.
    - Набор от мерки за осигуряване на прозрачност и засилване на отчетността през целия процес, включително предоставяне на достъп на наблюдателите от гражданското общество до цялата документация.
    - Финансиран механизъм за надзор, координиран от гражданското общество и подкрепен от съответните експерти, който е предназначен за наблюдение на процеса на договаряне и на цялостното споразумение, като се предоставят препоръки и редовно се информира обществеността за тяхното развитие.
- Всички тези компоненти бяха съвместими със системите за обществени поръчки, при които бяха приложени ПП. По време на пилотния проект партньорските организации отбелязаха, че като цяло законовите рамки са в подкрепа на тяхното приемане. Само в няколко случая определени разпоредби на национално или местно равнище ограничиха обхвата и качеството на механизма за наблюдение. В повечето случаи тези ограничения бяха преодолени с временни договорености или допълнителни мерки. Като се имат предвид множеството усилия за хармонизиране на законодателството в ЕС за укрепване на вътрешния пазар, особено тези, които са насочени към обществените поръчки в публичния сектор, можем да предположим, че прилагането на ПП е възможно във всички държави членки. Освен това в рамките на ЕС са приети и активно се насърчават, като механизъм за обществен контрол, разпоредби и практики относно прозрачността на правителството и достъпа до информация.

### **1.3 КАКВО Е ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА СТОЙНОСТ НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ ЗА ЕС?**

Работата по наблюдението на 15-те партньорски организации, които участваха в пилотния проект на ЕС „Пактове за почтеност“, обхващащ 46 процедури за възлагане на обществени поръчки, постигна нещо повече от просто изпробване на основните цели на ПП. Различният опит ни помогна да установим основната динамика или характеристиките, които го правят привлекателен и ефективен инструмент за повишаване на почтеността при възлагането на обществени поръчки в ЕС.

Благодарение на тези знания вече е налице ново, по-прецизно предложение за стойност за приемането на ПП в контекста на ЕС.

- ПП е инструмент, който дава приоритет на коригиращите действия пред наказателните мерки. Присъствието и активното сътрудничество на независима трета страна — наблюдателят на гражданското общество — увеличава възможността да се разкриват и отстраняват слабостите, рисковете и недостатъците в даден проект за обществена поръчка. Когато на екип за наблюдение на ПП се предостави своевременен достъп до информация и места за обсъждане, той може да предостави препоръки за изпълнение на изискванията и целите на договора.

*В пилотния проект на ЕС „Пактове за почтеност“ организациите за осъществяване на наблюдение регистрираха над 430 препоръки. Те варираха от процедурни констатации до финансови оценки и правни предизвикателства. Органите ги разглеждаха и действаха по съответния начин, когато ги намираха за подходящи и целесъобразни. В някои случаи органите предприеха превантивни*

*мерки срещу потенциално отклоняващи се от изискванията обстоятелства или подобриха качеството на процедурата.*

- ПП укрепва институционалния капацитет. Ролята на наблюдателя от гражданското общество не е да замести органа, а да подобри работата му в различните етапи на даден проект за обществена поръчка чрез съгласувани действия. В подкрепа на работата си организацията за осъществяване на наблюдение събира и координира експертен опит, който от своя страна се прехвърля на органите под формата на анализ и съвети.
- Външното наблюдение и подкрепа са от полза за овладяване и управление на натиска и ограниченията. Наличието на независима страна, която се ръководи от обществения интерес, добавя стимули за спазване на разпоредбите и провеждане на процедурата по обществената поръчка в съответствие с техническите и правните съображения, а не с политическите съображения. Публичното информироване на независимите наблюдатели за проекта, включително техните анализи и препоръки, допълнително стимулира конструктивното поведение и укрепва общественото доверие.

Взети заедно, тези характеристики могат да имат широк спектър от въздействия в зависимост от спецификата на проекта за обществена поръчка и свързаните с него пазари. По-вероятно е ПП да доведе до осезаеми ползи, когато той е приложен към стратегическа инвестиция, която привлича общественото внимание и е изправена пред неблагоприятни пазарни условия или опасност от корупция. Страните, участващи в ПП, работят заедно, за да постигнат съгласие относно очакваното въздействие и да създадат механизъм за проследяване на резултатите.

В случая на пилотния проект на ЕС „Пактове за почтеност“ партньорите по проекта структурираха и съсредоточиха своя анализ на въздействието около шест категории в

съответствие с приоритетите и целите на проекта. Следващата таблица описва всяка категория и дава пример за случай на въздействие, наблюдавано по време на проекта.

## Случаи на въздействие, наблюдавани по категории, в пилотния проект на ЕС „Пактове за почтеност“

### Насърчаване на по-висока стойност спрямо вложените средства

Подобряване на резултата от процедурата за възлагане на обществена поръчка и запазване или максимално увеличаване на общата стойност на договора за обществеността.

По време на преразглеждането на тръжните проектодокументи Transparency International в Унгария установи, че предварителните оценки на стойността на договора за проектиране на магистрала (4,2 милиона евро) са несъвместими с подобни проекти. След като събра информация и доказателства, предоставени от технически експерт, наблюдателят предложи на възлагащия орган (ВО) да намали стойността на договора до 2,8 милиона евро. След представянето на случая ВО предостави допълнителни позовавания и посочи, че има допълнителна степен на сложност и че ще са необходими повече проучвания за анализ на почвата. И двете страни преразгледаха прогнозите отново и се съгласиха да намалят стойността на договора до 3,7 милиона евро. В крайна сметка ВО възложи договора за 3,6 милиона евро.

### Насърчаване на участието, конкуренцията и справедливостта

Увеличаване на броя на фирмите, които подават оферти по обществена поръчка в зависимост от наблюдаваните пазарни условия и гарантиране, че всички участници получават еднакво третиране и информация.

Проект за увеличаване на регистрацията на земята в Румъния, наблюдаван от Transparency International в Румъния и Института за публична политика, се опита да обхване всички планирани договорни позиции и общини. Трябва да се отбележи, че липсваше интерес към някои от позициите, за които не бяха подадени никакви оферти. За да се справят със ситуацията, наблюдателите насърчиха ВО да проведе пазарна консултация, за да обсъди с потенциалните оференти стимулите и бариерите пред тяхното участие. След това ВО се срещна с фирмите и събра съответната информация с цел коригиране на тръжната процедура и привличане на повече участници. Скоро бяха отчетени и резултатите от това: по-голям брой позиции, за които бяха получени оферти в следващите тръжни процедури, и повече възложени обществени поръчки на няколко фирми.

### Засилване на прозрачността и отчетността

Подобряване на достъпа на обществеността до разработването на проекта — предмет на обществена поръчка, в различните му етапи и повишаване на видимостта на действията, предприети от участващите в процеса лица и фирми.

По време на изпълнението на проект за обновяване на енергийните системи на болница в Словения възникна процедурен проблем, свързан с поискано от изпълнителя плащане на разходи за материали и оборудване, които са били закупени, но все още не са били инсталирани. ВО забеляза проблема и за да предотврати разногласия с дружеството, предоставящо услугата, поиска становището на Transparency International в Словения, за да потвърди правилното тълкуване на правилата за плащане. Наблюдателят преразгледа разпоредбите на договора и се съгласи с позицията на ВО. Плащането беше официално отложено до инсталирането на материалите и оборудването в съответствие с установените правила.

### **Насърчаване на своевременното изпълнение на проекта**

Принос към изпълнението на проекта в съответствие с необходимото време и установения график, избягване на забавяния и правни предизвикателства и насърчаване на устойчив напредък до приключването.

ВО, отговарящ за ремонта на археологически обект и музея към него в Италия, обмисляше сложна стратегия за възлагане на обществени поръчки, за да се осигурят много услуги, необходими за насочване и информирание на посетителите, включително знаци и мултимедийни инсталации. Това би означавало да се координират до седем договора с фирми, за да се гарантира, че те имат еднаква визуална идентичност и използват едни и същи или съвместими материали или формати. Този обем работа щеше да увеличи вероятността от забавяне и удължаване на изпълнението на проекта. Освен това се увеличи рискът от отрицателно въздействие върху преживяването на посетителите. За да се опрости процедурата, ActionAid Italy предложи договорите за услуги да се обединят в една тръжна процедура. ВО обсъди стратегията с други органи, които подкрепиха предложението и в крайна сметка последваха препоръката на наблюдателя.

### **Разширяване на достъпа и участието на гражданите**

Позволяване на бенефициерите и общностите да информират и да бъдат информирани за проекта — предмет на обществена поръчка, и дори да допринасят за задачите по време на неговото разработване.

Transparency International в България разработи и пусна онлайн инструмент за докладване, за да засили ангажираността на гражданите в проект за изграждане на тунел. Това позволи на гражданите, особено на общностите от близките населени места, да споделят наблюденията си, включително да подават сигнали за свързани проблеми, и да задават въпроси. В рамките на инструмента бяха събрани няколко сигнала за съмнения на гражданите относно проекта. Всеки път, когато получеше такъв сигнал, наблюдателят се свързваше с ВО, представяше опасенията на гражданина и събираше съответната информация, за да предостави адекватен отговор, който по-късно да бъде публикуван в платформата за подаване на сигнали.

### **Подкрепа за институционални промени**

Насърчаване и създаване на стимули за приемане на правила или практики, които подобряват капацитета на органите в областта на обществените поръчки и други свързани с тях области и които остават след приключването на проекта и ПП.

Transparency International в Румъния и Институтът за публична политика възложиха цялостна проверка на дружества, с които бяха сключени договори за услуги за увеличаване на регистрирането на земя. Резултатите показаха висок риск от конфликт на интереси. Тъй като това е специализиран пазар, е твърде вероятно държавни служители и професионалисти да имат връзки от различно естество помежду си. Например някои директори или служители са работили в местните служби по кадастър, преди да се преместят в частния сектор. Въз основа на констатациите наблюдателят предложи редица мерки за предотвратяване на неправомерно влияние по време на изпълнението на договорите. Освен това те предоставиха и обучение за службите по кадастър, за да подобрят разбирането им за свързаните рискове. Това усилие допринесе за повишаване на осведомеността и засилване на способността на местните органи да се справят с тези ситуации и да спазват съответното национално законодателство.

## ***1.4 МОЖЕ ЛИ ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ ДА БЪДЕ ДВИГАТЕЛ НА ПО-ШИРОКИ УСИЛИЯ ЗА РЕФОРМИ?***

ПП е инструмент за защита на специфични публични инвестиции, по-специално на такива със значителна стойност, които са изложени на критични рискове. Има обаче и други предимства, свързани с проектирането и функционирането на ПП. Покрай основната си функция ПП може да окаже още по-голямо въздействие, когато страните признаят необходимостта от подобряване на практиките и процедурите в областта на обществените поръчки и свързаните с тях разпоредби и разглеждат ПП като част от такива усилия.

Първо, ПП може да предостави информация относно инициативите за реформи, когато не е само еднократен, с ограничен опит, а обхваща набор от процедури за възлагане на обществени поръчки във времето или в рамките на същия сектор. Повтарящото се прилагане позволява на наблюдателите от гражданското общество да забелязват и оценяват системни проблеми, които засягат конкретен пазар или набор от проекти или органи. По-важното е, че той дава възможност на наблюдателите да събират доказателства по даден случай, за да се справят с тези проблеми. Някои организации за осъществяване на наблюдение в пилотния проект на ЕС „Пактове за почтеност“ установиха проблеми и се ангажираха със законодателите или регулаторните органи да разработят и обсъдят възможни решения. Други включиха в наблюдението си допълнителни дейности за предоставяне на обучение и укрепване на специфичния капацитет на органите и оферентите в области като предотвратяване на конфликти на интереси или сигнализиране за нередности.

Друг начин да се разшири обхватът на ПП е чрез свързването му с въпроси на политиката, които възникват по време на процедурата за възлагане на обществени поръчки, и предвиждане на мерките, които ще бъдат от значение за справяне с тези проблеми. Ако страните вече са запознати с тях, чрез споразумението за ПП те могат да предложат и обмислят конкретни действия, които са от полза за наблюдението и цялостния проект. Освен това ПП може да осигури подкрепящо пространство за изпробване и насърчаване на иновативни

мерки, чрез които се повишават прозрачността, отчетността и участието в обществените поръчки. Например може да се има предвид следното.

- **Отворени данни.** Данните за обществените поръчки следва да се предоставят във формати, които позволяват тяхното повторно използване и анализ, за да се разкрият нови начини за ангажиране, надзор и подобряване. Чрез ПП могат да бъдат договорени конкретни набори от данни, които ще бъдат оповестени като отворени данни<sup>10</sup>, в идеалния случай следвайки глобалните стандарти за публикуване. ПП може да демонстрира тяхната употреба и стойност за наблюдението на проект за възлагане на обществена поръчка.
- **Оповестяване на имущество и интереси.** Оповестяването на имущество и интереси е критична практика за предотвратяване на корупцията при възлагането на обществени поръчки и вземането на правителствени решения. Когато такава информация се събира систематично в дадена държава, наблюдателите се насърчават да я включват в наблюдението. Когато информацията е намалена или ограничена до декларация за липса на конфликт на интереси, в ПП може да се предложи проактивно оповестяване на по-изчерпателна информация от страна на органите.
- **Действителна собственост.** Тъй като ЕС се приближава към систематичното събиране на данни за действителната собственост<sup>11</sup>, жизненоважно е да се подчертае стойността им за предотвратяване на широк диапазон от корупционни рискове при възлагането на обществени поръчки. Когато данните са налични, наблюдателите в рамките на ПП могат да насърчат властите да ги използват, за да установят конфликти на интереси и да предотвратят неправомерно влияние. Когато данните не са налични, споразумението за ПП може да се използва за ангажиране на органите да събират такива данни или

да поканят оферентите да оповестят тази информация доброволно.

- **Подаване на сигнали за нередности.** В съответствие с целите на ПП, предоставянето на безопасен механизъм от най-висок стандарт за докладване на корупционно поведение е допълнителен ангажимент, който трябва да се вземе под внимание. Когато няма въведен механизъм за подаване на сигнали, органите и наблюдателят от гражданското общество се насърчават да си сътрудничат за разработване на политика и създаване на канал за получаване и разследване на сигнали, поне докато трае процедурата за възлагането на обществената поръчката — предмет на наблюдението. Ако вече съществува такава политика, преразглеждането на нейното правилно функциониране също може да бъде свързано с ПП.
- **Лобиране и политическо финансиране.** За да се предотврати корупцията, е от съществено значение да се получи достъп до информация за срещи или всяка друга дейност, извършвана от дружества, сдружения, организации и физически лица с цел да окажат влияние върху органите в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка. Когато тази информация е налична, наблюдателят от гражданското общество може да я прегледа, за да предотврати конфликт на интереси или да идентифицира потенциално неправомерно влияние. Когато такава информация не е налична, органите могат да се споразумеят да събират и предоставят такава информация на наблюдателя, за да засилят безпристрастността и справедливото третиране на всички потенциални оференти. Освен това данните за лобирането могат да бъдат свързани с данни за политическо финансиране, за да се предотврати незаконното използване на процедура за възлагане на обществена поръчка за възнаграждаване на съюзници.

ПП може да играе изключително важна роля в широкия диапазон от инициативи, които имат за цел да подобрят системите за възлагане на

обществени поръчки в рамките на ЕС и да ги предпазят от измами и корупция. Той може също така да демонстрира ефекта от тези инициативи, когато те се прилагат в съответните публични инвестиции. Както показват предишните примери, това произтича от способността на ЕС да ангажира страните да приемат практически мерки за спазване на закона и засилване на надзора.

# ***РЪКОВОДСТВО 2: СЪЗДАВАНЕ НА ПОДХОДЯЩИ ЗА ЦЕЛТА ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ***

След като органите признаят стойността на ПП и решат да ги включат в своите стратегии или практики за защита на проектите за обществени поръчки, те трябва да работят в тясно сътрудничество със застъпниците и гражданското общество за адекватното им приемане и прилагане. Трябва да се разгледат и обсъдят различни аспекти на подготовката за внедряване на инструмента и ресурсите. Въз основа на опита от пилотния проект на ЕС „Пактове за почтеност“ и съображенията на неговите партньорски организации в следващите раздели са разгледани основните аспекти за прилагането на ПП, който разполага с необходимото за постигане на своите цели.



## 2.1 СВЪРЗВАНЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ И ПАКТОВЕТЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ

Изборът на проект за възлагане на обществена поръчка, който е предмет на ПП, е едно от най-съществените решения за ефективността на инструмента. Решението обаче не е едноизмерно. Подходящото съответствие предполага претегляне на множество променливи и внимателен анализ, който трябва да бъде чувствителен към конкретния контекст и заобикалящите рискове и условия. Поддръжниците и органите, които се стремят да внедрят ПП, се насърчават да установят пряк диалог и да обменят подходяща информация, с която да се подпомогнат обсъждането и изборът на проект.

### Как да се определят предстоящите проекти за обществени поръчки

Правителствата и институциите в целия ЕС действат съгласно установени политически и административни цикли, за да постигнат съгласие относно необходимите инвестиции и съответното разпределение на публични средства. Инвестициите се формират от търсенето на обществени услуги, активни политики и политически фактори, като предизборни платформи и предизборни обещания. Проследяването и изброяването им е основният начин да се идентифицират предстоящи публични инвестиции, включващи обществени поръчки. До известна степен проследяването на тези цикли е непрекъсната задача за тези, които предлагат ПП.

При идеални обстоятелства, когато има достатъчно време за подготовка, информация за търсенето може да се получи от различни източници. В правителствените планове или стратегии, бюджетната информация и други документи се съдържат съответните сведения — и дори изрични позовавания — относно субектите и проектите, за които са предоставени публични средства, които ще доведат до процедури за възлагане на обществени поръчки. Те често се изготвят и оповестяват от органи в изпълнителната власт, като например конкретни министерства или правителствени звена.

Законодателните органи вземат участие, тъй като те договарят и одобряват бюджетите, както и съответните правила за използване и плащане. Тъй като всяка държава или юрисдикция има свой собствен набор от правила и времеви рамки, националните и местните участници, които разбират процеса и основната му динамика, трябва да ръководят прегледа и анализа.

На равнището на ЕС финансирането и разпределените бюджетни средства също се подчиняват на определени правила и процедури, определени чрез съответните финансови инструменти и разпоредби. Например в съответствие с Регламента за общоприложимите разпоредби европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) се определят чрез национални споразумения за партньорство и последващи оперативни програми, които могат да бъдат актуализирани и коригирани по време на програмния период. Субектите, които договарят и управляват наличните средства от името на държавите членки, също се различават в отделните държави. Това често зависи от инструмента или областта на политиката. Постоянните представителства или специализираните министерства или звена по въпросите на ЕС могат да бъдат подходящ източник на информация.

Видимостта и откритостта на установените процедури на национално и европейско равнище варират във всяка държава. Поддръжниците на ПП трябва да идентифицират и изберат най-подходящите канали и мерки за осигуряване или предоставяне на навременен достъп до съответните обсъждания и информация за предстоящи публични инвестиции на включените участници. В идеалния случай те следва да работят в тясно сътрудничество с всички съответни органи, които се интересуват от създаването на ПП. В някои случаи органите оповестяват информация проактивно или включват бенефициери и граждани чрез консултации. Когато това не е така, поддръжниците следва да обсъдят как да обменят и обсъждат съответната информация между всички потенциални страни по ПП. За да се ускорят прегледът и анализът на всяка информация, като например структурираните данни, в идеалния случай в отворен формат, е желателно тя да е достъпна.

При определянето на предстоящите проекти за обществени поръчки не следва да се

пренебрегват извънредни ситуации или бедствия. По време на тези събития правителствата неизбежно се обръщат към пазарите, за да осигурят стоки или услуги, които отговарят на неотложните нужди. Подготовката, възлагането и изпълнението на такива договори често са изложени на повишен риск от лошо управление, измами и корупция. Създаването на ПП би могло да помогне да се смекчат подобни рискове, въпреки че е вероятно това да бъде и предизвикателство.

Извън непосредствената ситуация кризите водят до бъдещи публични инвестиции, които си заслужава да бъдат наблюдавани. Те са насочени към смекчаване на последиците от извънредната ситуация или бедствието за засегнатите общности или към предотвратяване на повторението им.

## Transparency International в Латвия и наблюдение на обществените поръчки в условията на COVID-19

В началото на пандемията от COVID-19 през 2020 г. кабинетът на министрите на Латвия възложи на Министерството на отбраната (МО) да ръководи централизирана стратегия за закупуване на жизненоважни стоки за справяне със здравната криза, включително лични предпазни средства и дезинфектанти. За изпълнението на тази задача то създаде работна група с 14 участници от правителствени институции. Обезпокоено от предизвикателствата, свързани с това, министерството се обърна към Transparency International в Латвия, за да проучи възможностите за сътрудничество с цел да осигури прозрачност, ефективно използване на публичните средства и предотвратяване на нарушения на собствения си протокол за спешни обществени поръчки. След няколко разговора двете страни се съгласиха, че най-добрият начин за включване на TI Латвия би бил като независим наблюдател в работната група, което ще даде достъп до цялата информация за обществените поръчки и ще позволи на TI Латвия да дава препоръки. От 21 април до 15 юни 2020 г. TI Латвия наблюдава

обсъжданията в групата и десет процедури за обществени поръчки (шест от тях от самото им начало). През този период наблюдателят е присъствал на съответните срещи и в някои случаи е предупреждавал за потенциални рискове. След като извънредното положение приключи и работната група завърши мисията си, TI Латвия подготви и публикува публичен доклад за своите констатации. Като цяло TI Латвия „не е забелязала значителни отклонения от процедурата, посочена в протокола за извънредни ситуации“, и съобщи, че при повечето покупки „са спазени разработените критерии за възлагане на обществени поръчки“. TI Латвия също така отбеляза, че три процедури са били проблемни поради неспазване на протокола. В допълнение към тези и други констатации TI Латвия предостави и редица препоръки за бъдещи процедури. Необходимата информация е достъпна на уебсайта на организацията.

Източник: Delna — TI Latvia, On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring, (Delna — TI Latvia, 2020). На разположение на следния адрес: <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>

## Как да се оценят значимостта и възможността

Във връзка с определянето на предстоящите проекти за възлагане на обществени поръчки възникват въпроси относно значимостта и възможността за включване на ПП в тях. Въпреки че инструментът за ПП е съвместим с широк диапазон от проекти и сектори, той е насочен към публични инвестиции, изложени на рискове, които могат да компрометират разходите, качеството и очакваните ползи в противоречие с общия интерес. Тези рискове включват корупция, измами, лошо управление и антиконкурентни практики. Освен това, предвид ресурсите, необходими за адекватното им прилагане, ПП се определят с приоритет за проекти със стратегическа стойност.

Не е лесно да се определят и оценят свързаните рискове и стойността на публичните инвестиции. Тъй като проектите за обществени поръчки се различават значително в отделните сектори и държави, е трудно да се намери уникален метод

или формула за това. Вместо това към тези задачи следва да се подхожда като към открито колективно обсъждане между поддръжниците на ПП и заинтересованите от проекта страни, като се имат предвид спецификите на държавата. Групата трябва да определи най-малко информационните нужди и съответните променливи, които ще бъдат в основата на анализа.

Поддръжниците на ПП следва да се стремят да намалят, доколкото е възможно, всякакви пропуски в информацията, които пречат на групата да разбере напълно проекта и произхода му, участващите институции, бенефициерите или засегнатите общности, както и свързаните пазари и техните оператори. Освен достъп до плановете и предварителната тръжна документация, може да се поиска достъп до допълнителна информация, която не е достъпна за обществеността. Може да се провеждат проучвания и интервюта с конкретни заинтересовани страни или експерти, или да се преразглеждат предишни процедури за обществени поръчки от подобно естество.

Променливите за анализа ще бъдат формирани от обстоятелствата, свързани с кандидатстващите проекти. Те включват пазарни условия, предишни договори и дори политически цикли и събития. Следва да се вземат предвид също така характеристиките и недостатъците на въпросната система за възлагане на обществени поръчки<sup>12</sup>. Информация за обсъжданията може да бъде предоставена от специализирани доклади на организациите на гражданското общество, академичните среди или дори държавни институции, като се посочат рисковете и недостатъците, които вероятно ще бъдат наблюдавани. Например информационното табло на ЕС за единния пазар съдържа специфичен набор от показатели за системите за обществени поръчки на 27-те държави членки, които обхващат конкуренцията, прозрачността и съотношението между цена и качество.

Във всички държави от ЕС следва да има възможност за достъп до доклади за всяка държава, които предоставят допълнителни подробности относно проблеми, които често се наблюдават в техните процедури или политики за обществените поръчки. Понякога те се изготвят от надзорни органи, като например върховни одитни институции, парламентарни комисии или специализирани организации и изследователски центрове. В медийните

доклади, особено основаните на разследваща журналистика, може да бъдат подчертани критични предизвикателства, поведение или проблеми, които често се наблюдават при планирането, възлагането или изпълнението на обществени поръчки.

Съпоставянето на наличната информация и кандидатстващите проекти ще предостави на групата първоначални съображения и позовавания за определяне на рисковете и стойността. Може да се използват следните точки:

- **Обществен интерес.** Проектите за обществени поръчки, свързани с предоставянето на основни обществени услуги или с посрещането на неотложни нужди, или с предизборни обещания, често привличат вниманието на по-големи сегменти от обществото. Тъй като невъзможността за закупуване на съответните стоки или услуги може да бъде в ущърб на предвидените бенефициери или ползватели, по-лесно е да се намерят стимули за предотвратяване на всякакъв вид корупция, за завършване на проекта в съответствие с очакванията и за повишаване на цялостната прозрачност и отчетност на изпълнението.
- **Сложност.** Проекти със сложен дизайн или при изключително технически условия могат да бъдат изправени пред повишени рискове на много фронтове. Те често включват сложни процедури за планиране и провеждане на търгове, при които има повече възможности за неправомерно влияние или практики за манипулиране на офертите, което би могло да навреди на конкуренцията и справедливостта. Освен това прилагането им вероятно ще изисква по-голяма координация между изпълнителите или органите. Този етап може да се възползва от допълнително наблюдение, за да се осигури адекватно, навременно изпълнение на свързаните договори.
- **Парична стойност.** При инвестициите с по-високи разходи има по-голяма вероятност те да станат мишена на корумпирани участници. Възможността за незаконно присвояване на големи

суми увеличава шансовете за подкупи и картелно поведение, наред с други фактори. Не съществува нито общоприет праг, нито праг в целия ЕС, под който не би било подходящо прилагането на ПП. Величините следва да се разглеждат спрямо собствените бюджети на органите или портфейлите от проекти. За справка, средната<sup>13</sup> стойност на 18-те проекта, наблюдавани като част от проекта на ЕС „Пактове за почтеност“, беше 12,3 милиона евро, като стойностите варираха от 130 000 EUR до 250 милиона евро.

- **Институционален капацитет.** В някои случаи проектите за обществени поръчки може да изискват ресурси и умения, с които органът не разполага към съответния момент. Когато това е така или когато тези ресурси или умения са ограничени, рисковете от вземане на вредни решения са по-големи. Те потенциално могат да подкопаят стойността на проекта или да увеличат разходите му, наред с други последици.
- **Пазарни условия.** Характеристиките и динамиката на пазарите, свързани с проект за обществена поръчка, могат да насочат вниманието към потенциални проблеми или предизвикателства. Например пазарният анализ може да разкрие нишови или специализирани пазари или незаконно поведение, които ограничават конкуренцията. Освен това трябва да се вземе под внимание в каква степен органите познават свързаните пазари, тъй като това ще повлияе на способността им да разработват процедури за конкурентни оферти, които увеличават в максимална степен обществената стойност.
- **Признаци на корупция.** Следва да се оценят прецеденти, опити или съмнения за корупционно поведение, свързано с проект или орган за обществени поръчки (като подкупи, конфликт на интереси, неправомерно влияние или незаконно политическо финансиране). Има вероятност корумпираните участници да се насочат към други проекти в рамките на същия орган или държавен сектор. Освен това е важно да

се провери дали даден проект е свързан с пазар с оператори, които правят дарения за кампании или политически партии. Няколко случая показват, че обществените поръчки често се използват като отплата за такива дарения.

Това са само няколко обяснителни променливи за справка и за стимулиране на анализа на поддръжниците. Други може да се появят, когато се обсъждат специфичните характеристики на даден проект за обществена поръчка. В крайна сметка комбинацията от тези променливи ще предостави на поддръжниците достатъчно аргументи и доказателства, за да обсъдят и потвърдят значимостта на проекта и възможността за свързването му с пакт за почтеност.

### *Какви са последиците от наблюдението, рисковете и алтернативите?*

Паралелно с оценката на стойността и рисковете за проекта гражданските наблюдатели и публичните органи следва да определят и да обмислят нуждите от наблюдение и последиците от него. Характеристиките на проекта ще повлияят на начина, по който ръководството на гражданското общество организира своята работа и структурира механизма за наблюдение. Поддръжниците следва да обсъдят тези фактори и да им обърнат внимание възможно най-рано, докато събират информация за кандидатстващите проекти за обществени поръчки.

Следните фактори повлияха на начина, по който беше извършено наблюдението по време на изпълнението на проекта на ЕС „Пактове за почтеност“:

- **Етап на проекта** се отнася до тази фаза от разработването на процедурата за обществената поръчка, в която започва прилагането на ПП. В идеалния случай даден проект ще бъде свързан с ПП на етапа на планиране, когато възлагащият орган събира цялата необходима информация, за да оцени установените нужди и да изработи проект за обществена поръчка, който да ги удовлетвори. Могат да се разглеждат

проекти в етапа на подготовка на документацията за тръжната процедура, тъй като все още има възможност за преглед на условията, по които ще се определят възлагането и изпълнението на свързаните с нея договори. Проекти, при които офертата вече е публикувана, или проекти, които са на по-късен етап, не са подходящи за ПП. В тези случаи може да се обмислят други алтернативи за наблюдение, като например одит или публична оценка.

- **Очаквана продължителност** се отнася до общото време, което се очаква да отнеме процедурата за обществената поръчка. Освен върху разходите, ПП може да окаже въздействие и върху ангажимента и подкрепата на органите и заинтересованите страни. Например ръководителят на министерство или правителствено звено може да напусне поста си само няколко месеца след началото на проекта. В такива случаи изпълнителите следва да обмислят как следва да бъде структуриран и представен ПП, за да се подчертае неговата независимост и да се запази подкрепата на органа, независимо от лицето, което замества предишния поддръжник.
- **Обхват** се отнася до етапите, които ще бъдат наблюдавани чрез ПП. В съответствие с предходната точка той е неизменно свързан с продължителността на проекта. Въпреки че всички ПП следва да се прилагат и през фазата на изпълнение, минималният им обхват следва да включва етапите от планирането или подготовката на документацията за тръжната процедура до подписването на съответните договори. Когато изпълнението на даден договор създава логистични или финансови предизвикателства, изпълнението може да се наблюдава с помощта на други методи.
- **Експертиза** се отнася до знанията и уменията, които независимият наблюдател трябва да осигури, за да изпълнява ролята си. В повечето случаи организацията на гражданското

общество, която ръководи ПП, укрепва своя екип за наблюдение, като привлича допълнителни технически експерти в области, свързани с процедурата за обществената поръчка. Когато проектът е тясно специализиран или свързан с нишов пазар, намирането на свободни експерти може да отнеме значително време. Освен това в бюджета може да бъде заложено прогнозно възнаграждение на експертите, което е по-ниско от пазарната цена, и това би намалило вероятността да се намери свободен експерт, притежаващ съответните пълномощия. Изпълнителите се насърчават да се свържат с изследователски центрове или университети предварително, за да намерят потенциални експерти и да получат подходяща информация за техния опит и цена.

- **Местонахождение** се отнася до физическото пространство, където ще се изпълняват съответните договори. Това е фактор, който често се наблюдава при инфраструктурни проекти, но може да бъде от значение и при предоставянето и доставката на стоки и услуги. Разстоянието ще се отрази на времето и разходите за наблюдателя, дори в етапа на планиране, когато може да се наложи техническият екип да посети обект, свързан с проекта за обществена поръчка.
- **Физическата близост** се отнася до действителното разстояние между възлагащия орган и организацията за осъществяване на наблюдение. В съответствие с предишната точка, техните местоположения могат да повлияят на качеството на сътрудничеството, особено когато има бариери пред свързаността. В идеалния случай организацията за осъществяване на наблюдение следва да се намира в същото място или регион като възлагащия орган. В противен случай механизмите за координация, комуникационните канали и графиците следва да бъдат предварително съгласувани и постоянно преразглеждани. Като алтернативна възможност екип или представител може

временно да бъде разположен на мястото на органа, ако разстоянието е значително, или следва да се разгледа бюджетът за редовно пътуване.

Тези фактори ще имат различни последици за дейностите по наблюдение от гледна точка на разходите, времето, човешките ресурси и други аспекти. Организацията на гражданското общество, която се очаква да ръководи механизма за наблюдение, ще трябва да ги сравни със собствения си капацитет и ресурси. Анализът на тези фактори ще позволи на изпълнителите да разработят точни бюджети за обезпечаване на финансовите ресурси, необходими за покриване на разходите за наблюдение. Освен това тя може да посочи рискове, които биха могли да подкопаят стойността на ПП — и дори да компрометират бъдещото му прилагане — ако не бъдат съобразени по подходящ начин. Например, ако ресурсите не са адекватно бюджетирани, дейностите по наблюдение може да бъдат компрометирани и проектът да приключи преди да бъде завършен.

## **2.2 СЪЗДАВАНЕ НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ И НЕГОВИЯ МЕХАНИЗЪМ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ**

Когато се обсъжда изборът на проекти, жизненоважно е да се положат основите за надеждно наблюдение. Основното предимство на пакта за почтеност е способността му да включва независим наблюдател, който ще наблюдава развитието на проекта и ще предоставя препоръки за подобряване или коригиране на всички забелязани проблеми. В следващите раздели са разгледани три основни аспекта, които ще бъдат предмет на преглед и които заедно установяват механизма за наблюдение: ангажиментът за почтеност и споразумението за наблюдение, подборът на организацията на гражданското общество, която ще го ръководи, и неговото финансиране.

### *Как да се формулират ангажиментът за почтеност и споразумението за наблюдение*

ПП се обективира чрез официално споразумение между най-малко възлагащия орган и организацията на гражданското общество за наблюдение на една или набор от процедури за обществени поръчки. Други заинтересовани страни също могат да се присъединят в зависимост от проекта и правната и институционалната среда. Сред тях са други органи с надзорна роля, потенциални оференти или евентуално оферентът, на когото е възложена поръчката. Изпълнителите ще трябва да обсъдят и съберат заинтересованите страни, които са от значение за създаването на стабилен, надежден ПП.

Споразумението може да бъде съобразено с правните формалности и разпоредби на съответната юрисдикция и да бъде структурирано под формата на един или няколко документа. Независимо от избраната договореност споразумението включва ангажимент за почтеност и споразумение за наблюдение.

**Ангажиментът за почтеност** се отнася до набор от ангажименти за действие в съответствие със закона, въздържане от всякакво корупционно поведение и подобряване на прозрачността и почтеността чрез проактивни мерки. Ангажиментите могат да бъдат специфични за всяка от страните. Най-значими са тези на възлагащия орган и участниците, които ще представят предложение.

Следните въпроси често се посочват в ангажимента:

- **Въздържане от всякаква форма на подкуп.** Длъжностните лица не следва да приемат или изискват неправомерни облаги, включително подаръци. По същия начин оферентите няма да предлагат или да се съгласяват да плащат подкупи.
- **Въздържане от всякакви други незаконни или антиконкурентни практики.** Всички участници се съгласяват да не участват в никакви схеми, които се смятат за незаконни или имат за цел да ограничат или потиснат конкуренцията в тяхна полза. Това

включва всяко физическо лице, действащо от името на подписалата страна.

- **Спазване на съответните разпоредби.**

Подписалите страни се съгласяват да спазват приложимите разпоредби в области като достъп до информация, конкуренция, борба с измамите, изпиране на пари и закони в областта на околната среда, наред с други. Поддръжниците ще трябва да определят най-подходящите правни инструменти при изготвянето на ангажимента.

- **Спазване на кодекс за поведение.**

Възлагащият орган и оферентите ще поемат ангажимент за създаване на кодекс на поведение с насоки за поведението на всяко лице, което действа от тяхно име. В случай на оференти може да се предвидят и подизпълнители.

- **Докладване на всяко корупционно поведение.**

Всички страни поемат ангажимент да информират съответните органи за всяко нарушение на закона или корупционна практика, извършени от физическо или юридическо лице, свързано с проекта за обществена поръчка. Този ангажимент може да включва създаване на механизъм или политика за сигнализиране на нередности или преразглеждане на съществуващите.

- **Проактивно оповестяване на информация.**

В зависимост от приложимото законодателство ангажиментът може да задължи конкретни участници да предоставят определена информация на обществеността или на организацията за осъществяване на наблюдение. Това следва да бъде обосновано от гледна точка на отчетността или почтеността. Например дружествата се приканват да оповестят своята структура на собственост и да посочат действителните си собственици като част от подаването на офертата.

- **Обмен на достоверна информация.**

Подписалите се страни се ангажират

винаги да предоставят вярна и точна информация при поискване или като част от договорната документация, включително пълномощията за търга, подизпълнителите и офертите.

- **Предотвратяване на конфликти на интереси.**

Всички страни — и особено всички участващи длъжностни лица — поемат ангажимент да оповестят всеки частен интерес, който може да се възприеме като конфликт с обществен интерес. В идеалния случай в ангажимента следва да се преценяват конкретни интереси, които трябва да бъдат декларирани, а не само личната декларация, която показва липса на конфликт на интереси.

- **Участие на бенефициерите или засегнатите общности.**

В зависимост от своята значимост ангажиментът може да включва ангажиране на общности, свързани с проекта. Обхватът на този ангажимент се определя въз основа на характеристиките на проекта и институционалната среда. Той може да варира от разширяване на достъпа до информация до официални механизми за участие, като консултации или съвместно създаване.

**Споразумението за наблюдение** има за цел да

определят конкретни условия и мерки, на които ще се основава сътрудничеството между възлагащия орган и организацията на гражданското общество, ръководеща механизма за наблюдение. Споразумението има за цел да приведе в действие определени ангажименти, които са част от ангажимента за почтеност. То следва да включва, наред с другото, следните аспекти:

- **Достъп до информация и срещи**

се отнася до разпоредби, които осигуряват пълен достъп на организацията за осъществяване на наблюдение до съответните документи и данни, както и до всички места, където се вземат и обсъждат решения, като например работни срещи с други органи. В подобни разпоредби може да се определят специфични искания за информация.

- **Поверителна или чувствителна информация** се отнася до мерките, които наблюдаващият ще спазва при достъп до информация, която е запазена и не е публично достъпна, като например временни клаузи за неразкриване на информация. Тези мерки следва да бъдат ограничени до информация, която може да повлияе на конкуренцията и на справедливото третиране, включително финансови оценки, пазарни проучвания и оферти.
- **Канали за комуникация** се отнася до процеса и средствата за обмен на информация и поддържане на двете страни информирани за всякакви актуализации на проекта. Разпоредбите, които ще бъдат включени, ще варират в зависимост от естеството на проекта. Все пак може да се определят конкретни точки за контакт, както и срокове и механизми за докладване и отстраняване на всеки недостатък в сътрудничеството.
- **Информирание на обществеността** се отнася до мерките, които наблюдателят ще следва, за да информира обществеността, и ще съгласува с възлагащия орган за такива цели. Очаква се наблюдателят да информира редовно гражданите за развитието на проекта и да изготвя периодични доклади, които предоставят независим отчет и оценка на действията и решенията на всеки етап от процедурата за обществената поръчка.
- **Доклади за корупция** се отнася до мерките, които наблюдателят ще следва, за да получава и обработва всеки доклад за корупция или да бъде информиран за всеки случай, получен чрез официалните канали за подаване на сигнали за нередности.
- **Прекратяване и оттегляне** се отнася до обстоятелствата и недостатъците, които биха позволили на наблюдателя да приключи своята роля предсрочно и да напусне ПП, както и до процеса на информирание и обсъждане на решението с възлагащия орган и другите подписали страни.

Обстоятелствата включват отказан достъп до критична информация или срещи, липса на отговор на въпроси, посочени от наблюдателя, или липса на реакция на сигнали за корупция.

Споразумението за наблюдение трябва да бъде публично достояние и достъпно за всяко заинтересовано лице. По време на проекта на ЕС „Пактове за почтеност“ повечето партньорски организации публикуваха онлайн документите, в които е включен ПП. Те могат да предоставят примери и насоки за бъдещите изпълнители в ЕС. Освен това Transparency International е изготвила образци и модели на споразумения, за да помогне на всеки орган или организация, която се интересува от прилагането на ПП. Те са достъпни и безплатни на уебсайта на Transparency International<sup>14</sup>.

### *Как да се определи и избере водещият наблюдател*

Организацията на гражданското общество, която действа като наблюдател на ПП, играе уникална роля. Това е външна трета страна, на която е предоставен разширен достъп за наблюдение на поведението на органа, който желае да възложи държавна поръчка, и на частните субекти, чиято цел е да предоставят необходимите стоки или услуги, и взаимодействията помежду им. Както е посочено в предходния раздел, на наблюдателя ще бъде разрешено да преглежда съответните документи и данни и да посещава места, където се провеждат срещи, да прави посещения на място и да присъства на други събития, на които се представя информация и се обсъждат и вземат решения относно проекта и договора.

Организацията, действаща като наблюдател, не може да бъде политически свързана организация, предприятие или медиен субект, или друг субект с неидеална цел. При нейното избиране следва да се вземат предвид и други аспекти, свързани с капацитета и независимостта ѝ. За тази цел трябва да се анализират, наред с други фактори, организационната структура, съставът на персонала, операциите, вътрешните политики, финансирането и финансовото управление.

По отношение на капацитета организацията на гражданското общество, която има за цел да ръководи механизма за наблюдение, трябва да е компетентна в следните области:



- **Техническият експертен опит** в областта на обществените поръчки е от съществено значение. Организацията следва да има добро разбиране за приложимите разпоредби и практически познания относно проблемите и недостатъците в процедурите, които се следват при планирането, възлагането и изпълнението на дадена поръчка. Допълнителният експертен опит по свързани теми, като например публични финанси или ангажираност на гражданите, също е от полза.
  - Необходими са умения за **управление на проекти** поради широкия диапазон от дейности, включени в наблюдението. Много от тях ще се припокриват или ще се случват паралелно, което изисква лидерство и координация, за да се осигури последователност на всички етапи. Освен това, тъй като дейностите по наблюдение ще бъдат финансирани, ще са необходими опит и умения в областта на бюджетирането и финансовото управление.
  - Уменията и експертният опит в областта на **комуникацията и управлението на заинтересованите страни** също са от ключово значение. Организацията ще си взаимодейства и ще си сътрудничи тясно и редовно с органите и оферентите, като посочва всички проблеми и споделя препоръки. В определени моменти тя също така ще се ангажира с бенефициерите, медиите и обществеността, за да ги информира за развитието на процедурата за обществената поръчка и нейните резултати.
- Що се отнася до независимостта, последиците от ролята, естеството на задачите за наблюдение и необходимостта да се насърчава доверието в ПП и в самата организация за осъществяване на наблюдение налагат да се спазват критериите, описани по-долу.
- Организацията има ясна структура на публично управление, в идеалния случай с ясно разделение между ръководните и управителните органи (като например съвет на директорите).
  - Имената на лицата, участващи в управителните органи на организацията, са публично достъпни. Никой от тях не следва да бъде длъжностно лице на активна служба или да се стреми да бъде избран за роля в правителството.
  - Управителните органи имат специфични, официални правила за назначаване, ротация и преизбиране на своите членове. Продължителността на мандатите следва да бъде ограничена, особено за висшите позиции (например председател или президент).
  - Съществува набор от политики, в които се очертава очакваното поведение на членовете, обхващащи управителните органи и изпълнителния екип (кодекс за поведение или етика), както и канали или механизми за докладване на всяко нарушение (политики за подаване на сигнали за нередности и на жалби).
  - Организацията събира и редовно актуализира информация за интересите на своите членове, особено на участващите в нейните управителни органи, и оповестява поне публична версия на тези данни. Следва да има възможност да се провери дали някой от членовете ѝ има интерес, свързан с проекта по поръчката, който ще се наблюдава.
  - Разработена е специална политика за предотвратяване, установяване и управление на потенциални конфликти на интереси, като се посочват лицето или органът, отговорни за нейното прилагане.
  - Създадени са и са добре оповестени специални процедури за докладване, разследване и разглеждане на случаи на корупция и измама в рамките на организацията.
  - Редовно се изготвят и публикуват доклади, в които се очертават и описват операциите, програмите, проектите, дейностите и резултатите на организацията. Те следва да доказват опит и последователност през периода, в който организацията извършва дейност.

- За финансовото управление и операциите на организацията е характерна висока степен на прозрачност. Това включва наличието на подходящ финансов контрол, публикуването на редовни финансови отчети и използването на съответните счетоводни стандарти. В зависимост от размера и капацитета на организацията следва да се извършват независими одити.
- Всички източници на финансиране и приходи се оповестяват публично, като в идеалния случай се посочват името на всеки дарител, видът на дохода (например институционална субсидия, субсидия за проект или договор за услуга) и сумата. Когато дарителите са поискали анонимност, публично достъпни трябва да са видът и сумата. В идеалния случай организацията следва да има разнообразен набор от донори и източници на приходи.

Ако тези характеристики или практики са налице, те следва да показват значителна степен на независимост и да осигуряват солидна основа за обективен, справедлив надзор по време на наблюдението на проекти за обществени поръчки. По-голямата част от тази информация може да бъде намерена на уебсайта на организацията или в определени случаи — при поискване. Когато има съмнения относно пригодността на организацията, може да се поиска становището на трета страна, например друга група от гражданското общество.

### *Как да се финансира механизмът за наблюдение*

Наличието на финансови ресурси за покриване на разходите за дейностите по наблюдение дава на ПП уникална сила. Главно то дава възможност на организацията на гражданското общество, която ръководи механизма за надзор, да включва специализиран експертен опит в определени моменти или събития в процедурата за обществени поръчки и да предоставя обосновани препоръки.

Тъй като ПП има за цел да защити парите на данъкоплатците, най-често срещаният източник на периодично финансиране са публичните ресурси. В идеалния случай те следва да се

предоставят от публичен субект, който управлява или контролира поведението на възлагащия орган, като например одитен орган, централен орган за обществени поръчки или финансовото министерство. Например в новия програмен период на ЕС националните и регионалните органи могат да включат пактове за почтеност в своите планове или оперативни програми и да заделят средства за механизма за наблюдение.

В някои случаи може да се твърди, че е възможно получаването на средства директно от орган да подкопае ролята на наблюдателя. Въпреки че опасенията са уместни, акцентът следва да се постави върху правилата и условията, свързани с изплащането на публичните средства, отпуснати за ПП. Поради това е от решаващо значение споразумението да бъде оповестено предварително на обществеността, за да се покаже, че то осигурява независимост и дава възможност за обективно наблюдение и сътрудничество.

Институциите, финансиращи публични инвестиции, като например многостранните банки или наднационалните органи, могат също така да покрият разходите за механизма за наблюдение и да подобрят защитата на собствените си ресурси. Такъв беше случаят с проекта на ЕС „Пактове за почтеност“, в който Европейската комисия предостави необходимите ресурси. В някои случаи те могат също така да насърчат получателите на средства да включат разходите за ПП в рамките на своите заеми или бюджети за безвъзмездни средства или да предложат да покрият определен процент.

Друга алтернатива е да се обърнат към частни фондации или донори. Когато това бъде сметено за необходимо, основното предизвикателство ще бъде да се гарантира, че няма връзки с дружества или инвестиции на пазарите, свързани с проекта за обществена поръчка, или с конкретни политически групи в страната. В този случай пълната прозрачност относно споразумението за финансиране следва да допринесе за гарантиране на независимост и безпристрастност.

Въпреки че не е изпитано, някои от партньорските организации на пактовете за почтеност на ЕС обсъдиха възможността да се търси колективно финансиране в бъдеще. По отношение на конкретни обществени поръчки, които оказват осезаемо въздействие върху ежедневието на хората, гражданите биха могли да бъдат заинтересовани да дарят определена

сума. Ако дадена организация проучи тази възможност, ще бъде важно да се обмислят специфични правила, като например ограничаване на максималната сума на дарението, разрешаване само на дарения от физически лица, регистриране на имената им и приемане само на електронни преводи. Освен това организациите могат да търсят ангажираност на частни фондации в допълнение на средствата от гражданите, за да се постигне по-бързо целта за финансиране.

В зависимост от всяка юрисдикция споразумението за финансиране ще приема най-подходящата правна форма. Независимо от произхода на средствата, те трябва да бъдат оповестени публично, за да се повиши доверието в пакта за почтеност и да се осигурят безпристрастността и независимостта на наблюдателите пред обществеността.

## 2.3 ПОДГОТОВКА НА МЕХАНИЗМА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Тъй като има по-голяма яснота относно проекта за обществена поръчка и ПП, включително неговия обхват и наличните ресурси, организацията на гражданското общество, която ще ръководи механизма за наблюдение, трябва да обмисли как да организира предстоящата си работа и да премине безпроблемно към своята функция за наблюдение. На този етап наблюдателят ще трябва да обмисли как да изпълни споразумението си със съответните органи и да предвиди конкретни информационни нужди и мерки за информирание и включване на гражданите. Заедно тези аспекти ще определят стратегията и плановете на наблюдателя, за да изпълни той своята функция.

### *Коя информация и кои данни ще бъдат ключови?*

Информацията и данните са най-важните входящи елементи на механизма за наблюдение в рамките на ПП. Спрямо тях независимият наблюдател ще сравнява и преразглежда нуждите, плановете, обосновката и решенията, свързани с процедурата за обществената поръчка. Поради това е от съществено значение

да има ясна представа за информацията, която ще бъде изготвяна и изисквана, за момента, в който тя ще бъде необходима, както и за формата, който ще даде възможност за бързото и повторно използване и анализ.

Целта или използването на наличната информация ще варират в зависимост от проекта. Въпреки това по време на ПП наблюдателят често би могъл:

- да извършва оценка и да установява рисковете от корупция или лошо управление
- да проверява обосновката на решенията по проекта спрямо заявените цели и нужди
- да разкрива конфликти на интереси и да предотвратява фаворизиране и неправомерно влияние
- да установява схеми за тайни споразумения, антиконкурентно поведение или опити за измама от страна на оферентите
- да проследява напредъка, плащанията и спазването на разпоредбите на договора.

Когато планира дейностите по наблюдение, ръководителят на наблюдението ще трябва да картографира и да направи преглед на състоянието на данните или информацията за обществените поръчки, като се концентрира върху три основни аспекта.

1. **Наличност.** Това се отнася до съществуването на информацията, като се потвърждава, че тя е изготвена или събрана от конкретен субект. В правни разпоредби може да се посочат или да се вменят задължения на органите или системите, които са отговорни за съхраняването на тази информация.
2. **Достъпност.** Това се отнася до начина, по който се получава информацията, и до нейния формат. Например информацията може да бъде публично достъпна безплатно, срещу заплащане или чрез искане за достъп до

информация. Това би могло да се отнася до нейния формат, цифров — в идеалния случай машинночитаем и като отворени данни — или наличен само физически.

3. **Качество.** Това се отнася до начина, по който данните или информацията са събрани и структурирани, както и до тяхната пълнота в съответствие с целта и спецификациите. Въпреки че този аспект вероятно ще бъде по-субективен, ръководителят на наблюдението следва да предвиди неговото значение и стойността му за предстоящите задачи и анализа.

### Стойността на отворените данни за целите на наблюдението

Отворените данни се отнасят до информация, която се предоставя безплатно и във формати, които са машинночитаеми и могат да се използват повторно за всякакви цели. Когато органите предоставят информация за обществените поръчки в тези формати, те могат допълнително да засилят потенциала на пакта за почтеност и да направят наблюдението по-гъвкаво и приобщаващо. Например наличните отворени данни дават възможност за по-бърз анализ и разработване на визуализации и инструменти, които доближават бенефициерите до възложения проект и до възлагащите органи. Някои пактове за почтеност също така насърчиха по-голяма прозрачност на правителството чрез допълващи ангажименти за

предоставяне и оповестяване на недостъпни преди това данни за договори в отворени формати, следвайки националните или световните стандарти, като Стандарта за отворени данни за договори (OCDS).

Въз основа на опита от проекта на ЕС „Пактове за почтеност“ в таблицата по-долу е представен референтен списък с данни, документи и информация, от които наблюдателят вероятно ще се нуждае по време на процеса, за да предприеме задълбочен анализ и наблюдение. Посочена е предполагаемата наличност на тези източници. Наблюдателите се насърчават да преразглеждат този списък и да го разширяват. Едновременно с това те следва да предвиждат потенциалните предизвикателства пред своевременния достъп до информация в подходящите формати и да обмислят подходящи мерки, като например посочените по-долу.

- Да изготвят проекти на искания за достъп до информация, които трябва да бъдат подадени в определен момент.
- Да откриват пропуски в информацията и да обмислят допълнителни усилия за събиране на данни или алтернативни източници.
- Да откриват недостатъци в използването или в качеството на данните и да установяват експертен опит или ресурси за почистване и подобряване.

**Потенциални нужди от информация за механизма за наблюдение на ПП**

Етап	Единица информация	Предполагаема наличност	
		Публична	Запазена
Планиране	Оценка на нуждите	X	
	План на проекта	X	
	Проучване на осъществимост		X
	Пазарно проучване		X
	Документи от публични изслушвания/консултации	X	
	Бюджетни данни		X
Подготовка на документацията за тръжна процедура	Срок на процедурата		X
	Предварителни технически спецификации		X
	Предварителни критерии за оценка		X
	Финансови оценки		X
	Проектодоговор		X
	Декларации за конфликт на интереси на длъжностни лица		X
Тръжна процедура	Обявление за търг	X	
	Обосновка на метода на възлагане на обществени поръчки		X
	Технически спецификации	X	
	Критерии за оценка	X	
	Искания за разяснения	X	
	Разяснения	X	
	Изменения в тръжната документация	X	
	Отстранявания от участие	X	
Възлагане	Оферти		X
	Самоличност и правни документи на оферентите		X
	Оценка на офертите		X
	Протокол на комисията за оценка		X
	Обявление за възлагане на поръчка	X	
	Подписан договор	X	
	Жалби и обжалвания		X
Изпълнение	Доклади за напредъка	X	
	Предложения за изменение на договора		X
	Изменения по договора	X	
	Плащания (финансов напредък)	X	
	Жалби и спорове		X

Някои единици информация могат да се смятат за запазени от правна гледна точка поради тяхното съдържание или отрицателни последици, ако бъдат оповестени публично предварително. Достъпът до тази запазена информация трябва да бъде осигурен чрез споразумението за наблюдение във връзка с ПП. Може да се добавят специални разпоредби, в които се посочват информацията, която трябва да бъде споделена с наблюдателя, приблизителното време или момент, форматът ѝ и условията за предоставяне на поверителност. При нежелание да се споделя информация от този вид може да се обмислят клаузи или споразумения за поверителност на информацията. Тези клаузи следва да бъдат временни и да се ограничават до конкретна информация. Освен това органите следва да бъдат насърчавани да публикуват активно възможно най-голяма част от документацията за поръчката, винаги в съответствие с приложимите разпоредби. Освен качеството на информацията и данните, отразено в равнището на подробност и точност, своевременността е съществен атрибут, свързан с ефективността на механизма за наблюдение. Наличната информация няма да е от голяма полза, ако стане достъпна за наблюдателя със закъснение по отношение на етапа на процедурата за обществената поръчка, за която се отнася. Липсата на определени документи или бази данни възпрепятства капацитета на наблюдателя. Това може да повлияе също така върху възприемането на стойността на инструмента и доверието на обществеността в него. Превантивните мерки за справяне с предизвикателства от такова естество са:

- В споразумението за наблюдение се посочва очакваното време, в което на наблюдателя ще бъде предоставен достъп до критична информация.
- Включване на крайни срокове и процедурни правила за искането и обмена на информация. Например, на исканията следва да се отговори не по-късно от 24 часа.
- Създаване на конкретни точки за контакт с всеки орган или страна по споразумението относно искането и обмена на информация.

Ако страна по ПП не предостави подходяща информация, с която разполага, наблюдателят

следва да обмисли дали да постави този въпрос пряко пред страните. Ако след обсъждането наблюдателят все още има проблеми с пълния и навременен достъп до информация, оттеглянето от ПП е възможен вариант. Тази мярка се предлага обаче едва след като бъде потвърдено, че няма основание за сътрудничество и спазване на договореностите по ПП.

### *Как да се привлекат гражданите в наблюдението*

Участието на гражданите е основен, постоянен атрибут на ПП. Информиранието и включването на гражданите, по-специално на преките бенефициери, е един от най-мощните стимули за спазване на закона и насърчаване на сътрудничеството между страните. Когато се включва системно в процеса на наблюдение, то може да допринесе за повишаване на доверието в проекта и в работата на органите.

С натрупването на повече яснота и информация относно проекта за обществената поръчка, който трябва да бъде наблюдаван, изпълнителите — и по-специално ръководителят на наблюдението — ще трябва да предвидят ролята, която ще играят гражданите, и да преценят ресурсите, необходими за пълноценното им ангажиране. Нивата на осведоменост, ангажираност и подкрепа за проекта следва да определят подбора на проекта и да дадат първоначална представа за дейностите, в които гражданите биха желали да участват, както и очакваното ниво на комуникация.

Въпреки това, за да се планира ефективно ангажирането на гражданите в рамките на ПП, изпълнителите ще трябва да помислят за широк набор от дейности в зависимост от характеристиките и видимостта на проекта. Базовата линия за всеки план започва с достъпна, редовна, приобщаваща комуникация. Наблюдателят трябва да обмисли начини за информиране на гражданите, без посредници, по време на целия процес. Някои от вариантите са представени по-долу.

- Специална уебстраница или микросайт, където често се публикуват новини и актуална информация. Там следва да се намира цялата необходима информация относно проекта за обществената поръчка и ПП, включително съответните

договорености и доклади за наблюдението.

- Разяснителни материали за проекта, процедурата за обществената поръчка и ПП. При тях би трябвало да се следват принципите на комуникация за неспециализирани аудитории. Насърчава се използването на мултимедийни формати като видео или инфографики.
- Използване на популярни канали сред общностите в социалните медии, за да се публикува информация за развитието на проекта и да се приканват субектите да участват в наблюдението, когато е целесъобразно.

От тук нататък изпълнителите могат да обмислят широк кръг от стратегии или дейности за ангажиране на гражданите, стига да се оценят адекватно последиците за тях по отношение на разходите, знанията и ресурсите. Този последен аспект е от особено значение за изпълнителите, и по-специално за целевите общности и лица. През целия пилотен проект бе установено, че гражданите са по-склонни да се ангажират, когато приносът им се възприема като ясен и смислен, а участието им не представлява тежест по отношение на уменията, инструментите, парите или времето.

В резултат на това планирането на по-задълбочени стратегии за ангажиране на гражданите изисква да се вземат предвид множество фактори, които могат да стимулират или да възпрепятстват участието. По-долу са посочени някои примери.

- Непосредственост на ползите. Отнася се до това колко близо и скоро се очаква бенефициерите да видят стойността на проекта за обществената поръчка във всекидневието си. Договорите, свързани с обществени услуги, вероятно ще стимулират участието на гражданите. Обратно, за гражданите ще бъде по-трудно да се включат в дейности по наблюдение на проекти с непреки или забавени за тях ползи.
- Видимост на проекта. Това се отнася до нивата на отразяване и вниманието, отделено на проекта от обществеността. Видимостта често може да се оцени чрез

медийното присъствие или други показатели. Когато видимостта е висока, е по-вероятно преките бенефициери и гражданите да се ангажират и да отделят повече ресурси (например време) за своето участие.

- Техническа сложност. Това се отнася до нивото на специализация на проекта за обществената поръчка. По-сложните проекти ще възпрепятстват целенасоченото ангажиране, тъй като участието би означавало наличие на определени знания или умения.
- Обществени възприятия. Те са свързани с нагласите, мненията или чувствата на обществеността по отношение на проекта, които варират от подкрепа до противопоставяне, както и с репутацията или доверието в органите.
- Правна уредба. В някои случаи разпоредбите за обществените поръчки или свързаните с тях инструменти изискват участието на бенефициерите или засегнатите общности (например обществени консултации и изслушвания, наред с другото). Когато са въведени такива разпоредби, гражданите са по-склонни да се ангажират, а органите дори могат да насочат специфични ресурси към дейности от този род.

В зависимост от проекта и контекста тези и други фактори ще трябва да се вземат под внимание, когато изпълнителят определя как и кога да включи гражданите в наблюдението. Целта на изпълнителя следва да бъде да осигури смислено ангажиране, което да позволи на гражданите да предоставят съответна информация за наблюдението на проекта, както и да запази високи стимули и ниски бариери за това. По време на пилотния проект някои от следните дейности бяха изпълнени от партньорите по проекта:

- диалози между органите и бенефициерите или засегнатите общности с цел да се насърчи обменът на съответна информация или да се съберат обратна връзка или опасения
- създаване на сигурни и надеждни платформи или механизми за насочване на опасенията, оплакванията или

сигналите за потенциални проблеми (като подкуп)

- обучение за повишаване на капацитета на гражданите да анализират тръжни документи и да разпознават „червени флагове“ в рамките на целия проект
- посещения на място, където съответните органи и изпълнители представят напредъка в изпълнението на проекта.

За да се гарантира, че планираните дейности се осъществяват, те следва да бъдат предвидени и като част от ангажиментите на споразумението за наблюдение. Освен това те следва да бъдат взети предвид при изчисляването на обхвата и бюджета на ПП. В някои случаи от екипа за осъществяване на наблюдението може да се изисква да включи специализиран или специален персонал, за да се гарантират адекватното им прилагане и последващи действия.

Вътрешен преглед на пилотния проект установи, че партньорите в наблюдението, разполагащи със специален персонал за дейностите по ангажиране на гражданите, са постигнали в тази област по-добри резултати, в сравнение с онези, които са споделяли задачата между служители, отговорни за други области, като координация на проекта или дейности по наблюдение. Този аспект следва да се вземе предвид при съставянето на екипа за ПП. Следва да се наемат един или повече външни експерти или изпълнителят следва да си партнира с друга организация, която има подходящ опит.

Накрая, следва да се вземат предвид близостта и познаването на засегнатите общности. Възможно е да възникнат опасения относно легитимността на ръководителя на наблюдението, ако този аспект не бъде разгледан адекватно. Поради това следва да се установи комуникация със съответните групи граждани или лидери, за да се обяснят възможно най-бързо целите, обхватът и ограниченията на ПП.

### *Как да се създаде стабилен екип за управление и наблюдение*

В съответствие с принципите и целите на ПП управлението му следва да се ръководи от добрите практики и да се основава на

прозрачност и професионализъм. Групата от гражданското общество, която ръководи механизма за наблюдение, ще трябва да разгледа аспекти, вариращи от проектно и финансово управление до координация и съхраняване на данни. Следователно избраната организация трябва да е изпълнявала подобни или свързани проекти в миналото, да има основна административна структура и да направи оценка на най-малко следните аспекти на капацитета си:

- Набиране на експертен опит и човешки ресурси. Това се отнася до капацитета за определяне и събиране на екипа, който ще изпълнява мандата за наблюдение. Ще са необходими различни видове знания и умения, освен свързаните с техническите аспекти на проекта за обществената поръчка.
- Управление на проекта. Това се отнася до определен набор от практики и умения за координиране на многобройните включени задачи в съответствие с графика и плановете, както и за управление на отношенията с лицата и субектите, които участват в ПП.
- Бюджетиране. Това се отнася до определен набор от умения и опит в управлението на наличните ресурси и тяхното организиране по правилен и методичен начин, за да се отговори на очакванията.

Трябва да бъде сформиран подходящ екип, чийто състав ще варира в зависимост от размера и сложността на проекта за обществената поръчка, предмет на наблюдението. Експертният опит, необходим за успешното прилагане на даден пакт за почтеност, вероятно ще включва все пак следните точки като минимум:

- Експертен опит в областта на обществените поръчки. Лицата с профили от този вид следва да са запознати с политиките, процедурите и разпоредбите, от които се ръководи процедурата за обществените поръчки. Те помагат на ръководителя на наблюдението да се ориентира в основните институционални и правни аспекти на ПП. Задачите, с които са ангажирани, включват разглеждане на проекта на тръжната документация,



оценка на подадените оферти и стриктно спазване на законовата процедура като цяло.

- Технически експертен опит. Лицата с профили от този вид зависят от проекта за обществената поръчка. Те ще се запознаят с аспектите на проектирането, спецификациите и разходите и ще анализират дали са в съответствие със заявените нужди, научните доказателства и практики и пазарните условия. Те са от решаващо значение за оценката, че проектът се подчинява на обществения интерес и техническите критерии, а не на политически или лични предпочитания.
- Политика и застъпничество. Това се отнася до персонала, отговорен за установяване на недостатъците в политиките, разпоредбите и практиките, следвани от органите и дружествата в рамките на процедурата за обществената поръчка, предмет на наблюдението, в тясно сътрудничество с техническите експерти. Той ще оцени доколко процедурата е в съответствие с принципите и целите, определени от закона, и ще начертае пътища за реформа.
- Комуникации. Това се отнася до персонала, отговорен за разработването на подходящи материали за разпространение на констатациите и резултатите от процеса на наблюдение сред различни аудитории, главно обществеността, чрез различни канали. Той ще се съсредоточи също така върху управлението на отношенията с медиите и журналистите, като следва процедурата за възлагане на обществената поръчка, пазара или органа.
- Ръководство на високо равнище. Това се отнася до висшите служители с подходящ опит в управлението на отношенията на наблюдаващата организация със заинтересованите страни по ПП, и по-специално с възлагащите органи. Освен това те са отговорни за координиране на работата на екипа, за проследяване на

констатациите, резултатите и въздействието, както и за това да се уверят, че стратегията за наблюдение отговаря на очакваните цели.

- Управление. Това се отнася до персонала, отговорен за всекидневната дейност в рамките на ПП, включително дневния ред, финансите и човешките ресурси. Той има за задача да се увери, че задачите се изпълняват в съответствие с нуждите на ПП и съгласно предвидените планове, или че плановете се коригират, за да отговорят на нуждите.

Често дадена организация на гражданското общество не разполага напълно с необходимите умения и експертен опит в рамките на самата организация. Когато установи недостиг на капацитет, наблюдаващата организация може да подсили екипа, като установи сътрудничество с външни консултанти, например правни съветници или специфични тематични експерти, в определени моменти или етапи от процедурата за обществената поръчка. Поради неяснотата по отношение на количеството работа, която ще се изисква от тях, тези консултанти следва да бъдат наети по рамкови споразумения, в които се определя диапазон от минимални и максимални часове или дни и договорена ставка. Това би дало възможност за бързи реакции при промени или непредвидени събития в наблюдаваните проекти. Втората възможност е да се обедини с друга организация на гражданското общество, която има допълнителни умения или експертен опит.

Що се отнася до уменията за управление на проекти, приоритетно трябва да се следят развитието на проекта за обществената поръчка и наблюдавания бюджет и дейности, както и да се води точна отчетност. Освен да се документира всяко взаимодействие или среща с органите и оферентите, трябва да се поставя силен акцент върху анализите, констатациите и препоръките. По време на пилотния проект партньорските организации водеха дневници, хронология на събитията и бази данни, за да документират проблемите, нередностите и препоръките, споделяни с органите. Тези документи трябва да са актуални през целия жизнен цикъл на пакта за почтеност и следва да се обновяват най-малко в края на всеки етап на обществената поръчка, тъй като от тях ще се

черпи информация за докладите за наблюдението, които ще бъдат предоставяни на разположение на обществеността.

Що се отнася до бюджетирането, по-голяма част от разходите за ПП (около 90 % в случая на пилотния проект на ЕС „Пактове за почтеност“) вероятно са свързани с човешките ресурси. Въпреки това следва да се вземат предвид и други аспекти, като например:

- пътувания, особено когато наблюдаваният проект е свързан с физическо пространство и са необходими посещения на мястото на изпълнение
- логистика, свързана с дейности като провеждане на събития и обучение
- комуникации, включително, но не само, подготовка, публикуване и популяризиране на доклади, провеждане на кампании или управление на платформи на социални медии

Неочаквани събития или забавяния извън контрола на наблюдателя могат да доведат до значителни колебания в дейността и разходите

през целия договорен период. Наблюдателят следва внимателно да обмисли как да управлява тези колебания и да планира дейности в подкрепа на наблюдението, които могат да се извършват независимо от времевата рамка на проекта.

В проекта на ЕС „Пактове за почтеност“ е изчислено, че разходите за прилагане на пакт за почтеност варират от 70 000 EUR до 250 000 EUR, с изключение на програмните дейности за комуникация и подкрепа на цялостното въздействие на пилотния проект. Средната стойност на 18-те проекта, наблюдавани като част от проекта на ЕС „Пактове за почтеност“, възлиза на 12,3 милиона евро, като стойностите варират от 130 000 EUR до 250 милиона евро. Тези разходи обхващат наблюдението на всички етапи на обществените поръчки — от предварителното представяне на офертите до изпълнението на услугите. Оценките са в съответствие с това, което се наблюдава при пактовете за почтеност в друг контекст и в съществуващата литература.

# ***РЪКОВОДСТВО 3: ГАРАНТИРАНЕ НА ЕФЕКТИВНО НАБЛЮДЕНИЕ***

След като бъдат положени основите на ПП и са налице всички условия, независимата организация на гражданското общество, участваща в ПП, ще играе катализираща роля чрез своята работа за наблюдение. Ако тя работи точно и прецизно, нейните наблюдения, констатации и препоръки ще насърчат сътрудничеството между заинтересованите страни за изпълнение на ангажиментите по ПП. Това би могло също така да подобри резултатите от наблюдавания проект за обществената поръчка и да повиши прозрачността и общественото доверие. За да се помогне на групите от гражданското общество да изпълнят своята роля, в следващия раздел са предоставени насоки относно ключовите етапи и точките за вземане на решения, за да се спазят принципите на доброто управление и да не се допусне неправомерно влияние през целия цикъл на обществената поръчка.

## Цикълът на обществената поръчка

<b>Планиране:</b>	ВО има за задача да събере съответната информация за разработване на процедурата за обществената поръчка и да отговори на установената необходимост.
<b>Подготовка на документацията за тръжна процедура:</b>	ВО разработва спецификациите, критериите и съответната документация, от които ще се ръководи възлагането на договора и неговото изпълнение.
<b>Тръжна процедура:</b>	ВО получава предложения от субекти, които се интересуват от възлагане на договора и предоставяне на необходимите стоки или услуги.
<b>Възлагане:</b>	ВО разглежда получените предложения, избира субекта, който ще предоставя необходимите стоки и услуги, и оформя официално споразумението.
<b>Изпълнение:</b>	изпълнението на договора и доставката на необходимите стоки или услуги се извършват от субекта, на който е възложен договорът.

### 3.1 ПЛАНИРАНЕ

#### Въведение

На етапа на планиране на обществената поръчка възлагащият орган (ВО) оценява своите нужди, определя предмета на договора (стоките, строителството или услугите, които следва да бъдат осигурени), анализира пазара, за да разбере дали може да предостави необходимото, извършва или възлага проучвания за икономическа, социална или екологична осъществимост и се консултира с очакваните бенефициери или засегнатите общности. На този етап общата задача на наблюдателя е да провери дали процесът е всеобхватен, прозрачен, отворен за обществен дебат и свободен от неправомерно влияние.

Наблюдателите първо трябва да получат достъп до и да разгледат съпътстващата документация по проекта, включително оценки на нуждите и проучвания за осъществимост, доклади за анализ на пазара и процедури за консултации с бенефициерите и засегнатите общности. Когато разглеждат тези документи, наблюдателите

трябва да проверят дали всички взети решения са адекватно обосновани и дали няма критични пропуски в информацията, които биха могли да увеличат риска от неправилна оферта или договор. Когато се установят такива пропуски, наблюдателите трябва да обсъдят с ВО коригиращи действия или допълнителни дейности.

Наблюдателите следва да са наясно, че този етап често не е добре определен (например обсъжданията по големи инфраструктурни проекти може да продължат месеци или години) и няколко стъпки могат да се припокриват с дейностите на етапа на подготовката на документацията за тръжната процедура. Участието на наблюдателите и сътрудничеството им с ВО в тази област може да зависи и от това дали споразумението за ПП вече е в сила или не. Като се имат предвид значителните рискове от грешки и неправомерно влияние на този етап<sup>15</sup>, наблюдателите следва да приемат гъвкав подход в своите дейности, а не да чакат до подписването на споразумението за ПП, за да започнат работата си.

Наблюдателите трябва да обмислят действия за справяне с политическия натиск. Препоръките за коригиращи действия или допълнителни дейности могат да доведат до забавяне или да създадат напрежение с ВО, като наблюдателите

следва да са готови да представят солидни технически аргументи, с които да ги подкрепят. Наблюдателите трябва да предприемат също така мерки за намаляване на конфликтите на интереси и предотвратяване на неправомерно влияние чрез проверка на декларациите за конфликт на интереси и за имущественото състояние на длъжностните лица и на вземащите решения лица, които участват в проекта за обществена поръчка.

На този етап от процеса наблюдателите следва да се подготвят за публичното обявяване на ПП. Очаква се тази важна стъпка да привлече обществен интерес и да доведе до някои комуникационни предизвикателства. Наблюдателите ще трябва да определят целевите аудитории сред медиите, гражданското общество и други групи заинтересовани страни и да предвидят необходимостта от съпътстваща информация за ПП. За да се улеснят тази задача, наблюдателите следва да създадат специална уебстраница за ПП с подробна информация за проекта, новини и актуализации, достъп до съответните документи и канали или механизми, чрез които гражданите да докладват нередности.

### *Получаване на достъп до съпътстваща документация*

Като първа стъпка в своите дейности наблюдателите трябва да се стремят да получат достъп до цялата важна съпътстваща документация относно проекта за обществена поръчка, за да разберат неговата логика и да се уверят, че той е в съответствие с обществен интерес. Тази документация следва да включва най-малко информация за целите и задачите на проекта и тяхното съгласуване с държавните политики и стратегии, оценка на нуждите и определяне на предмета на договора (конкретните стоки, строителни работи или услуги, които ще бъдат осигурени), проучвания за осъществимост, анализ на пазара и консултации с очакваните бенефициери или засегнатите общности<sup>16</sup>.

Наблюдателите следва да изготвят контролен списък на документите и да установят тези, които вече са публично достъпни, и тези, които трябва да бъдат поискани от ВО. За да се улесни този процес, те могат да изпратят въпросник до ВО, като го помолят да предостави преглед на всички предприети до момента стъпки за

планиране на обществената поръчка, заедно със съответната документация и указания за достъпа до нея. Това ще позволи на наблюдателите да проверят всеобхватността на процеса, да установят потенциални допълнителни дейности и да оценят равнището на оповестяване на съответната информация за него.

В някои ситуации — най-вероятно когато споразумението за ПП все още не е влязло в сила — ВО може да откаже да сподели определена информация с наблюдателите, тъй като смята, че това нарушава правилата за поверителност. В такива случаи наблюдателите следва да проверят задълбочено съответното законодателство, за да изяснят дали ВО има право да задържа информацията на това основание, както и да проверят дали е възможно да се получат документи в редактирана форма<sup>17</sup>. В първия случай, за да се гарантира, че информацията няма да бъде разкрита, те биха могли да се насочат към подписване на специално споразумение за поверителност или да предложат използване на технологии за криптиран обмен и съхранение на информация.

### *Профил на проекта, оценки на нуждите и проучвания за осъществимост*

Документацията, свързана с профила на проекта, обикновено включва информация за целите и задачите на проекта, оценките на нуждите, предмета на договора, планираните дейности и прогнозния бюджет<sup>18</sup>. Наблюдателите следва да проверят дали тази информация съответства на държавните политики и инвестиционните планове, както и на общия бюджет, отпуснат на ВО. Наличието на явни несъответствия може да е „червен флаг“ за корупция или конфликт на интереси. Ако такива бъдат установени, наблюдателят следва да поиска от ВО да предостави допълнителни пояснения и ако е необходимо, обосновки. Той може дори да предупреди надзорните органи за подозренията си.

Наблюдателите, в идеалния случай с подкрепата на технически експерти, следва да проверят дали предметът на договора отговаря адекватно на установените нужди. Наблюдателят следва да разбира, че нуждата намира израз не в стоките, строителството или услугите, които трябва да бъдат осигурени (например трамвайна линия), а

по-скоро във функцията, която липсва, за да се постигне конкретна цел (например подобряване на мобилността в даден район)<sup>19</sup>. Поради това наблюдателите следва да проверят дали компетентният орган е оценил надлежно други възможности за удовлетворяване на необходимостта и да поискат ясна обосновка, когато това не е направено.

В случай на инфраструктурно строителство или публични инвестиции с висока стойност наблюдателите следва да направят преглед на качеството на потенциалните проучвания за икономическа, социална или екологична осъществимост. Те следва да проучат очакваното въздействие на проекта, разходите, ползите и рисковете от проекта<sup>20</sup>. Тъй като тези проучвания често се възлагат от независими външни експерти или специализирани консултантски фирми, наблюдателите ще трябва да проверят дали тези участници имат връзки с ВО и дали са избрани в идеалния случай чрез открит, честен и прозрачен процес, както и дали окончателните резултати са станали достояние на обществеността за контрол.

### *Анализ на пазара*

Сред документите за планиране анализът на пазара е важна част от информацията, която трябва да се разгледа. ВО го извършва, за да придобие познания за наличните решения за удовлетворяване на установените нужди, да се запознае със съответния пазар и да определи по-добре предмета и прогнозната стойност на договора<sup>21</sup>. Когато пазарният анализ не е направен правилно (или изобщо не е направен), това може да доведе до недостатъчна или неадекватна тръжна документация. Това от своя страна увеличава риска нито един икономически оператор да не бъде заинтересован да представи оферта или да не бъде в състояние да изпълни договора.

ВО анализира пазара основно чрез използване на един или повече от следните методи:

- преглед на предишни процедури за обществени поръчки за подобни стоки, строителство или услуги
- пазарни проучвания (по документи), за да се установят активните икономически оператори и да се разберат видът и

степената на конкуренция на съответния пазар и ценовите политики

- пазарна консултация за събиране на данни директно от потенциални оференти по широк набор от аспекти, като цена, спецификации, производствен капацитет, време, алтернативи и други съответни условия<sup>22</sup>.

Наблюдателите следва да проверяват всеобхватността на процеса на анализ на пазара и качеството на изготвената документация<sup>23</sup>. Анализите на пазара, извършени само чрез един от горните методи, може да показват недостатъчно планиране. Ако това е така, наблюдателите следва да се опитат да разберат дали ВО има основателна причина за това (например ограничен вътрешен капацитет или периодични поръчки). Ако бюджетът на ВО дава възможност и разходите не са непропорционални, наблюдателят следва да предложи допълнителни действия, например допълнителни изследвания или подкрепа от външни експерти, като независими бизнес анализатори или консултантски фирми.

Наблюдателите трябва да проверят дали при пазарните консултации се спазват основните принципи на прозрачност, еднакво третиране и недискриминация. Те следва да проверят дали ВО не е изключил възможни икономически оператори, установени в проучването на пазара, и дали всяка информация, споделена с дадено дружество в резултат на консултацията, е предоставена на другите участващи дружества. Ако ВО не предприеме тези действия, наблюдателите могат да предложат коригиращи действия или дори да докладват за такова поведение на органа за защита на конкуренцията, ако се нарушават съответните разпоредби.

### *Участие на бенефициерите и засегнатите общности*

При планирането на обществените поръчки е от решаващо значение да се вземат предвид мненията и опасенията на очакваните бенефициери и засегнатите общности, за да се избегнат проблеми на по-късни етапи. Не е необичайно инфраструктурните проекти или проектите за пряко предоставяне на услуги на гражданите да бъдат забавяни или прекъсвани поради протести на общностите. Протестите

може да се дължат на отрицателното въздействие на проекта върху околната среда или качеството на живот на определени места. За да се справят с този проблем, наблюдателите следва да насърчат ВО да достигне до гражданите възможно най-рано в процеса, в съответствие с мандата си.

Ако ПП започне на етапа на планиране, наблюдателите имат възможност да подобрят процеса, като оценят адекватността на потенциалните инициативи, планирани от ВО, като например обществени консултации, срещи с множество заинтересовани страни и изслушвания. Те могат да предоставят съвети за подобряване на планирането или дори да участват активно в организацията. Дори при ПП, които започват след приключване на етапа на планиране, наблюдателите следва да оценяват качеството на дейностите за участие на общността и ако ги намират за недостатъчни, да предупреждават за потенциални рискове или да препоръчват допълнителни дейности.

За да стимулират ангажираността на гражданите в процеса на планиране, наблюдателите могат да насърчат ВО да създаде (или да подобри, ако вече съществува) специална уебстраница на проекта, включваща новини, актуална информация и съобщения за предстоящи възможности за обществени консултации. Този канал би могъл също така да функционира като единна точка за достъп до свързана с проекта документация, инструменти за бързо изискване на допълнителна информация чрез разпоредбите на Регламента за правото на информация, както и пространства за гражданите да представят своите коментари и предложения, да изразяват своите опасения и да докладват за нередности.

### *Предотвратяване на неправомерно влияние и конфликт на интереси (част 1)*

В някои случаи длъжностните лица, участващи в проект за обществена поръчка, или тези, които имат правомощието да окажат влияние върху него, имат финансови, икономически или други лични интереси, които биха могли да компрометират тяхната безпристрастност или независимост. Наблюдателите трябва да предприемат стъпки за установяване и справяне

с такива ситуации и предотвратяване на неправомерно влияние в процеса.

За тази цел наблюдателите следва да се стремят да получат пълен достъп до декларациите за конфликт на интереси и за имущественото състояние на всички длъжностни лица, свързани с проекта за обществена поръчка, и да вземат под внимание цялата съответна информация, която би могла да доведе до установяване на конфликти на интереси. Например те могат да проверят дали длъжностни лица, а в някои случаи и членове на техните семейства, притежават акции в търговски дружества. Ако бъдат установени конфликти на интереси, наблюдателите следва да обсъдят с ръководителя на ВО мерки за предотвратяване на неправомерно влияние и ако е необходимо, да изпратят сигнал до надзорните органи.

За още по-голяма сигурност наблюдателите биха могли да насърчат ВО да изисква от всеки, който участва в подбора, оценката или възлагането на договора, да подпише декларация за липса на конфликт на интереси. Това следва да включва пълно определение на конфликта на интереси в съответствие с разпоредбите на Директивата на ЕС за обществените поръчки и Финансовия регламент на ЕС, декларация, потвърждаваща, че длъжностното лице няма конфликт на интереси, и декларация, че ще докладва за конфликт на интереси веднага след като се появи<sup>24</sup>. Въпреки че конфликтите на интереси може да останат скрити, подписаната декларация ще улесни предприемането на дисциплинарни мерки, ако такива се появят или бъдат установени по-късно.

### **Декларации за конфликт на интереси и за имуществено състояние, подадени от длъжностни лица в ЕС.**

Системите за деклариране на конфликтите на интереси и имущественото състояние, които задължават националните длъжностни лица да предоставят периодично информация за личните си интереси, доходи, активи и пасиви, могат да играят основна роля за насърчване на прозрачността, отчетността и почтеността в публичния сектор. Те действат също така като основна връзка в по-широкообхватната верига за борба с корупцията. В контекста на ПП те са основен инструмент за наблюдателите за установяване и справяне с евентуални

конфликти на интереси на длъжностните лица, участващи в обществени поръчки, и за предотвратяване на неправомерно влияние. Съществуват три основни вида системи за деклариране:

системи, насочени към разкриване на конфликти на интереси, които обикновено изискват оповестяване, наред с други неща, на заемани позиции извън длъжността (например в търговски дружества, организации на гражданското общество и професионални органи) и източници на доходи;

системи, насочени към разкриване на незаконно обогатяване, чиято цел е да се наблюдава богатството на длъжностни лица с течение на времето, и обикновено изискват оповестяване на информация за движими и недвижими активи, доходи, акции, ценни книжа и пасиви;

хибридни системи, които съчетават елементи от двата вида по-горе<sup>25</sup>.

Държавните политики, административният капацитет и системите за деклариране на конфликт на интереси и имуществено състояние варират значително в различните държави от ЕС в зависимост от националния контекст и рисковете от корупция. Следователно наблюдателите трябва да се запознаят със съответните национални разпоредби и да научат кои длъжностни лица трябва да подават декларации, вида и обхвата на събираната информация, достъпа на обществеността до тази информация, агенцията, отговаряща за управлението на системата, и т.н.<sup>26</sup> Ако не съществуват такива разпоредби, наблюдателят може да обмисли като крайна мярка да поиска подаването на нарочни декларации.

### *Комуникация и ангажиране на обществеността: обявяване на пакта за почтеност*

След като всичко е подготвено за подписването на ПП, наблюдателите следва да предприемат стъпки за предвиждане на нуждите от комуникация на заинтересованите страни и да създадат подходящи канали (като например уебстраници, социални медии и бюлетини), за да ги удовлетворят, като вземат предвид наличните инструменти и ресурси. На този етап едно от основните решения, свързани с комуникацията, се отнася до публичното оповестяване на ПП.

Това е важна стъпка, която вероятно ще предизвика значителен обществен интерес и ще постави предизвикателства пред комуникацията, особено когато ПП се прилага за политически спорни проекти.

Медиите, организациите на гражданското общество и другите заинтересовани страни трябва да бъдат информирани за ПП доста преди официалното му обявяване. Това ще намали рисковете от недоразумения от страна на медиите при отразяването на темата и ще спомогне за намирането на потенциални съюзници. С цел да се установят журналистите, които пишат по теми, свързани с проекта за обществена поръчка, както и организациите на гражданското общество или сдруженията с експертен опит в съответната област, наблюдателите могат да проучат специализирани списания, насочени към бизнеса списания и основни новинарски издания. Освен това наблюдателите могат да търсят издания за разследваща журналистика, които биха могли да окажат подкрепа за разкриването на потенциална корупция при наблюдаваната обществена поръчка.

Наблюдателите следва да съставят база данни с лица за контакт, за да проследяват всички съответни участници. След това наблюдателите следва да се опитат да установят линия за комуникация с установените заинтересовани страни, например чрез целеви съобщения, съобщения за медиите, бюлетини и срещи. Съобщенията и комуникационните материали следва да бъдат съобразени с различните заинтересовани страни и да предоставят възможно най-много разяснения относно ПП, неговата цел и възможностите за участие в процеса.

За да намалят рисковете, свързани с използването на посредници при съобщаването за ПП, до момента на обявяването му наблюдателите трябва да са създали специална уебстраница или микросайт със съответна информация за проекта. Страницата следва да съдържа най-малкото описание на ПП и обяснение на целите му, информация за целите и дейностите на проекта, места за редовни актуализации и съответните документи. В идеалния случай се включват удобни за ползване функции като интерактивни графични раздели с често задавани въпроси и канали за комуникация/докладване (вж. рамката по-долу).



Допълнителна възможност за осигуряване на по-голям обхват и осведоменост сред заинтересованите страни относно подписването на ПП е да се организира публично събитие с медийно отразяване или пресконференция. По този начин наблюдателите могат да достигнат до множество участници едновременно и да увеличат шансовете на ПП да намери място в обществения дебат. Организирането на такова събитие може да включва комуникационни предизвикателства, като например неосведоменост по определени въпроси или твърдения, но те не би следвало да представляват проблем, ако наблюдателят е подготвил предварително ясни изчерпателни материали за ПП.

### Специализирани уебсайтове или уебстраници на партньори по проекта на ЕС „Пактове за почтеност“

В проекта на ЕС „Пактове за почтеност“ всичките 15 партньори от 11 държави създадоха онлайн канали за комуникация относно ПП и дейностите си по наблюдение. Девет партньори създадоха специален уебсайт, двама партньори създадоха микросайт в рамките на уебсайта си, а четирима партньори активираха специален раздел на уебсайта си. Структурата и стилът на сайтовете варират, но имат някои общи характеристики, включително:

- раздел за обяснение на това какво представлява ПП, включително подписаните споразумения за ПП
- описание на проекта за обществената поръчка и свързаните с него процедури за възлагане на обществени поръчки
- канали за ангажиране на гражданите в процеса
- пространство за новини и актуализации относно ПП и наблюдавания проект, включително доклади за наблюдението.

Някои уебсайтове на партньорите разполагат с полезни допълнителни функции, като например интерактивни графици, показващи ключовите етапи на ПП и каналите за докладване, чрез които гражданите могат да предупреждават за нередности или да изразяват своите опасения относно проекта.

За пълния списък на интернет адресите вж. бележките под линия<sup>27</sup>.

## 3.2 ПОДГОТОВКА НА ДОКУМЕНТАЦИЯТА ЗА ТРЪЖНАТА ПРОЦЕДУРА

### Въведение

В етапа на подготовката на документацията за тръжната процедура ВО подготвя тръжната документация и обявява началото ѝ. Той определя структурата на обществената поръчка и структурата на търга, избира метода на възлагане на поръчката, разработва график за изпълнение на целия процес, прави финансови оценки на стойността на поръчката, разработва технически спецификации и критерии за оценка и изготвя проекта на договора, който ще бъде подписан със спечелилия оферент, наред с други задачи. Това е ключов етап, в който се определя как да се проведе останалата част от обществената поръчка.

На този етап наблюдателят има три задачи:

- Да провери дали съдържанието на тръжните документи е последователно, дали съставлява съгласувано (и реалистично) цяло и дали съответства на резултатите от етапа на планиране.
- Да провери дали методите на ВО за вземане на решения относно структурата на търга и процедурата за възлагане на обществената поръчка, оценката на стойността на поръчката и изготвянето на други документи са в съответствие с приложимото национално законодателство и директивите на ЕС за възлагане на обществени поръчки.
- Да провери дали техническите спецификации и другите тръжни документи не са съобразени с предпочитанията на някои оференти и

дали са в съответствие с констатациите от анализа на пазара.

Наблюдателите и независимите технически експерти може да играят важна роля за насърчаването на висококачествени тръжни документи. За да се постигне това обаче, от съществено значение е подходящото време за достъп до и преглед на проектодокументацията. В идеалния случай наблюдателите следва да имат достъп до документите по време на подготовката им от ВО, както и да разполагат с достатъчно време да ги разгледат с експерти, да дадат препоръки и да се уверят, че те са надлежно разгледани, преди ВО да вземе окончателно решение. В споразумението за ПП следва да се посочат сроковете, за да се предотвратят разногласия.

Наблюдателите трябва да установят добри отношения с ВО и да получат неговото съдействие да бъдат включени в обсъжданията относно документите за обществените поръчки от самото начало. За да улеснят това, наблюдателите трябва да се запознаят с работните процедури на ВО (например служителите на ВО може да се нуждаят от одобрението на своите началници, преди да променят документи, което може да отнеме време) и да се уверят, че времетраенето на дейностите по наблюдението е възможно най-близко до вътрешния график на ВО, за да се избегнат потенциални конфликти.

В някои случаи, като например при мащабно инфраструктурно строителство, тръжната документация може да бъде много обширна и трудна за проверка. Въпреки че набирането на подходящи експерти е предпоставка за това наблюдателите да вършат добра работа, търсенето на подкрепа от публични органи също е важно. Органите за надзор на обществените поръчки и регулаторите на конкуренцията могат да предоставят допълнителни гаранции за това дали изготвянето на тръжните документи и тяхното съдържание са в съответствие със съответните регулаторни разпоредби.

Паралелно с тези начални етапи от обществените поръчки, които в много случаи могат да се припокриват с етапа на планиране, наблюдателите трябва да започнат да изготвят своите доклади за наблюдението. Чрез тях те съобщават за напредъка по проекта за обществена поръчка, призовават за предприемане на коригиращи действия при

установени нередности и правят предложения за справяне с установените предизвикателства. В следващите раздели относно докладите за наблюдението се прави преглед на основните елементи и препоръки относно сроковете за изготвяне и публикуване.

### *Стратегия за обществена поръчка*

Изготвянето на стратегията за обществена поръчка обикновено предполага определяне на структурата на търга и избор на метода на възлагане на обществената поръчка. Тези два критични аспекта оказват влияние върху конкуренцията при възлагането на обществената поръчка и върху съотношението между цена и качество. Наблюдателите трябва да проверят дали решенията относно стратегията са в съответствие с пазарните условия и дали методологията и логическата обосновка на ВО са в съответствие с насоките и стандартите, определени в националните и европейските разпоредби.

ВО трябва да определи структурата на търга в съответствие с характеристиките и предмета на поръчката и да реши дали да има само един договор или да я раздели на обособени позиции с по-ниска стойност. Наблюдателите трябва да проверят тези решения, като спазват общия принцип, че всеки договор или обособена позиция трябва да представлява функционално цяло.<sup>28</sup> Наблюдателите трябва да оценят критично въздействието на обособените позиции върху ефективността и ефикасността на проекта за обществена поръчка и неговите цели<sup>29</sup>.

Изборът на метода на възлагане на обществената поръчка следва да има за цел максимално увеличаване на обществената стойност и постигане на целите на проекта, като същевременно се насърчава конкуренцията между потенциалните оференти. В Директивата на ЕС за обществените поръчки се посочват пет основни процедури (откритата процедура, ограничена процедура, състезателна процедура с договаряне, състезателен диалог и пряко възлагане) и критериите и специфичните ситуации, съгласно които те трябва да бъдат избрани<sup>30</sup>.

Изборът на метод на възлагане на обществени поръчки не е лесен. В този процес ВО трябва да прецени широк кръг от фактори, като например

административния капацитет, вътрешните срокове, конкуренцията на съответния пазар, потенциалните последици от оперативните задачи за административната тежест, конкуренцията, риска от жалби и забавяния и други аспекти. Наблюдателите следва да проверят дали избраната процедура е разумна с оглед наблюдаваните характеристики на пазара и дали използваната от ВО методология е в съответствие с националните насоки и насоките на ЕС<sup>31</sup>.

### График

След като вземе решение относно стратегията за обществената поръчка, ВО трябва да определи график за целия процес, включително крайните срокове за подаване на оферти, възлагане на поръчката и изпълнение на строителните работи или доставката на стоки и услуги. Наблюдателите следва да обърнат особено внимание на това решение. Нереалистичните или неправомерно манипулираните срокове могат да доведат до забавяния и грешки в следващите етапи на обществената поръчка. Когато това е част от по-голям проект, финансиран от ЕС и включващ други поръчки, може да има отрицателни последици, водещи до загуба на средства от ЕС.

Наблюдателите трябва да проверят дали срокът за подаване на оферти отговаря на минимума, определен в националното законодателство и в Директивата на ЕС за обществените поръчки. Изключенията не трябва да се използват неправомерно за съкращаване на процеса. Неразумно кратките срокове за подготовка на офертите нарушават принципа на справедливо третиране и могат да ограничат броя и качеството на офертите. Те могат да бъдат свързани също така с корупция, например когато се манипулира графикът, за да се намали срокът, но само един участник е информиран предварително в замяна на подкуп или извличане на неправомерна полза.

Наблюдателите трябва да проверят дали срокът, определен за изпълнение на договора, отразява действителните пазарни условия, взема предвид очакваното време за производството на стоките (включително логистика, доставка и оценки на качеството) или времето за изпълнение на строителството и услугите, които също могат да варират между икономическите оператори. За да повишат допълнително ефективността и

отчетността, наблюдателите следва да проверят дали ВО е установил рисковете от забавяне и плановете за смекчаване, като вземат предвид, когато е възможно, поуците, извлечени от подобни процедури за обществени поръчки.

За да се подобри отчетността и да се увеличат шансовете за успешно изпълнение, наблюдателите следва да насърчават ВО да разработи система за записване на ключовите отговорности и решения по време на процеса, да допълни графика с подробни ключови етапи, които спомагат за проследяване на напредъка, и да направи тази информация публично достъпна. Това ще осигури стимули за ВО да разработи реалистичен график и да се придържа към него и ще помогне на наблюдателите да прецизират своята система за записване на наблюдението.

### Стойност на поръчката: бюджет и финансови оценки

Стойността на поръчката се отнася до максималния бюджет, който е на разположение на икономическите оператори. В него обикновено се включват приблизителни оценки на общото възнаграждение на изпълнителите и техния персонал и други оперативни разходи, като материали, транспорт и логистика<sup>32</sup>. С помощта на технически експерти, като например финансови анализатори, актюери или счетоводители, наблюдателите трябва да проверят дали оценките действително се основават на актуална пазарна информация и на опит от подобни договори, включително в други държави от ЕС, когато е целесъобразно.

Наблюдателите следва да са наясно със сложностите, с които може да се сблъскат при изчисляването на бюджета, като например потенциално колебание на цените или въпроси, свързани с липсата на предлагане на работна сила. За да се уверят, че ВО е направил всичко възможно в този процес и не се е възползвал от неясноти, за да манипулира бюджета неправомерно, наблюдателите следва да поискат документация, в която ясно се посочват източникът и методите, използвани за оценката, и да проверят всеобхватността му. Липсата или недостатъците на такава документация увеличават вероятността от надценяване или недостиг и може да бъдат „червен флаг“ за корупция.

Наблюдателите следва да са наясно с рисковете, свързани с практиката на ВО да разделят поръчки, които нормално би трябвало да представляват едно цяло, на няколко поръчки с по-ниска стойност, за да се избегне прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки и на изискванията за публикуване. Както е посочено в Директивата на ЕС за обществените поръчки, тази практика е забранена в целия ЕС<sup>33</sup>. Ако наблюдателите подозират, че това се случва, те следва да поискат от ВО да представи ясна обосновка за разделянето на договора по определен начин. Ако обосновката не е задоволителна, наблюдателите трябва да информират съответния надзорен орган.

### *Технически спецификации и критерии за оценка*

Техническите спецификации и критериите за оценка предоставят подробна информация относно обхвата и характеристиките на стоките, строителството или услугите, които се изискват от икономическите оператори, и характеристиките на субектите, които ще ги предоставят. Те са може би най-важните елементи от пакета от документи за възлагане на обществена поръчка, като се има предвид, че имат пряко въздействие върху резултата от възлагането на обществената поръчка и по този начин — върху решението за разпределяне на публични ресурси. Те са изложени на голям риск от манипулация и неправомерно влияние от страна на недобросъвестни участници.

Когато разглеждат техническите спецификации, наблюдателите имат за основна задача да проверят дали те не са създадени така, че да облагодетелстват определени фирми или субекти, и дали в тях не се посочват конкретни марки без обосновка. В този процес те следва да разчитат на подкрепата на съответните технически и бизнес експерти. Наблюдателите следва да се уверят, че спецификациите са в съответствие с констатациите от проучването на пазара. Ако все още има несигурност относно техническите подробности, те могат да препоръчат на ВО да проведе допълнителни консултации с икономическите оператори.

Наблюдателите трябва да проверяват дали ВО е изготвил адекватни, подлежащи на наблюдение, измерими и обективни критерии за оценка. При

тази стъпка в процеса на възлагане на обществени поръчки има голяма вероятност от грешки или манипулации с цел корупция. Европейската комисия очертава три вида критерии, съответстващи на етапите в процеса на подбор и на различните цели<sup>34</sup>.

- **Основанията за изключване** са обстоятелства, при които даден икономически оператор трябва да бъде изключен от процедурата за възлагане на обществената поръчка. Наблюдателите трябва да проверят дали основанията включват предишни нарушения на закона, корупция, конфликт на интереси и упражняване на неправомерно влияние.
- **Критериите за подбор** определят годността на оферентите да изпълнят поръчката. Наблюдателите трябва да проверят дали критериите не облагодетелстват определени фирми и дали методологията е ясна, прозрачна и публично достъпна в документите.
- **Критериите за възлагане на обществената поръчка** определят кой оферент е разработил най-изгодното предложение и на кого следва да бъде възложена поръчката. Наблюдателите трябва да проверят дали в критериите изрично се посочва използваният подход (като най-ниската цена, най-ниските разходи и най-доброто съотношение между цена и качество) и дали системата за оценяване е описана в документа.

В някои случаи, например при безпрецедентни обществени поръчки с технически сложен предмет, наблюдателите следва да се свържат с органите за надзор на обществените поръчки или за защита на конкуренцията, които могат да им помогнат да проверят дали форматът на документацията е в съответствие с приложимите разпоредби и не нарушава правилата на конкуренцията. Преди да ангажират тези участници, наблюдателите трябва да извършат свои собствени проверки и да имат ясна обосновка на искането за официален преглед. Безцелните искания за намеса могат да бъдат загуба на време и пари за ВО и надзорните органи и да доведат до отрицателен публичен отзвук за наблюдателя.

## Проектодоговор

Проектодоговорът е подробен правен документ, в който на потенциалните изпълнители се предоставя информация относно договореностите, уреждащи изпълнението на поръчката. Според Европейската комисия добре изготвените договори следва да включват като минимум разпоредби относно приложимите разпоредби, отговорностите на страните, предмета, цената, забавянията, нарушенията (включително корупцията), отговорността, механизмите за разрешаване на спорове, клаузите за преразглеждане, правата върху интелектуалната собственост, продължителността на договора и задълженията за поверителност<sup>35</sup>.

Наблюдателите следва първо да проверят изчерпателността на договора. За да се избегне евентуално пропускане на съществени елементи, наблюдателите могат да проверят дали вече съществуват стандартизирани шаблони на договори (обикновено разработени от правния отдел на ВО или от националния орган за обществени поръчки) и да препоръчат на ВО да ги използва. Когато наблюдателите прегледат съдържанието и формулировката на проекта, те следва да обърнат особено внимание на следните аспекти:

- Договорът следва да съдържа точно описание на стоките, услугите или строителството и да посочва коя страна поема отговорностите и рисковете.
- Договорът следва да съдържа ясни, точни и недвусмислени клаузи за преразглеждане на неговите разпоредби, включително обхвата и естеството на евентуалните изменения и специфичните условия, при които те могат да се прилагат.
- В договора следва да се съдържат много променливи и сценарии за изпълнение и да се посочват механизми за справяне с непредвидени аспекти или спорове. За да се уверят в жизнеспособността на такива механизми, наблюдателите могат да препоръчат на ВО да проведе симулация.
- Продължителността на договора — периодът от подписването на договора до приемането на крайния продукт или

резултатите — следва да бъде реалистична и съобразена с графика на проекта.

## Комуникация и ангажиране на обществеността: доклади за наблюдението (част 1)

Съставянето и публикуването на докладите за наблюдението е от съществено значение за успеха на даден проект за ПП. Те са един от основните резултати на наблюдателите и са от съществено значение за информиране на обществеността за напредъка и приключването на дейностите по наблюдението. Те също така предоставят средствата, чрез които наблюдателите могат да посочват потенциални предизвикателства, нередности и лоши практики в процедурата за възлагане на обществени поръчки, да добавят стимули за коригиращи действия и да се застъпват за промени в държавните политики и практики за справяне с тези проблеми.

Въпреки че специфичната структура на докладите за наблюдението може да е съобразена с нуждите и характеристиките на проекта, всички те следва да се основават на обективен анализ, подкрепен от солидни доказателства в подкрепа на направените твърдения. Те следва да включват най-малко следните елементи (вж. образеца на доклада за наблюдението в приложението към настоящия доклад):

- обобщение на развитието на проекта на съответния етап
- основните дейности по наблюдението и свързаните с тях констатации, които трябва да бъдат включени в началото на всеки доклад, така че читателят да може по-лесно да ги проследи и да ги разбере
- обобщение на препоръките, предоставени на ВО, и информацията, поискана от ВО, заедно със становището на наблюдателите относно изпълнението им
- всяка предполагаема или установена нередност, включително корумпирано или тайно поведение от страна на ВО,

оферентите и другите участници в поръчката, с описание на контекста.

Наблюдателите следва да изготвят докладите паралелно с напредването на работата им по наблюдението, като събират становища от ВО и оферентите относно евентуални нередности или предизвикателства. Уведомяването на ВО и оферентите за начина, по който ще бъдат съобщени проблемите, ако не бъдат преодолени, предоставя стимули за коригиращи действия. Честотата на публикуване зависи от характеристиките на проекта и от обхвата на дейностите по наблюдението. Въпреки това на наблюдателите обикновено се препоръчва да публикуват подробни доклади веднага след приключване на съответния етап от обществената поръчка. Допълнителни подробности относно изготвянето и публикуването на доклада са дадени в следващия раздел.

### 3.3 ТРЪЖНА ПРОЦЕДУРА

#### Въведение

В етапа на тръжната процедура ВО публикува и разпространява тръжната документация. След това заинтересованите оференти разполагат с определено време, за да подготвят и представят предложението си и да поискат разяснения от ВО. Наблюдателите трябва да се уверят, че ВО полага максимални усилия за рекламиране на тръжната документация и предоставя пълен и неограничен достъп до пакета от документи. Наблюдателите трябва да проверят дали всяко допълнително разяснение се предоставя в еднаква степен на всички оференти и да направят преглед на адекватността, правилното функциониране и надеждността на каналите за подаване на оферти.

От гледна точка на комуникацията и ангажирането на обществеността основната задача на наблюдателите е да проверят дали тръжната документация е ефективна и дали разпространението ѝ е адекватно, за да се увеличат шансовете за задоволително участие в обществената поръчка. Това включва подпомагане на ВО при планирането на дейностите чрез споделяне на съответните контакти, насърчаване да се организира

публично започване на тръжната процедура, изготвяне на планове за действие в случай на недостатъчно участие и настояване да се проведат целенасочени срещи за разпространение на информация с оферентите и засегнатите общности, за да се отговори на специфични проблеми, свързани с проекта.

#### Публикуване и разпространение на тръжната процедура

Рекламирането на поръчката се състои в публичното оповестяване на процедурата за възлагане на обществена поръчка, така че всички заинтересовани икономически оператори да могат да участват и да представят предложения. Наблюдателите следва да се уверят, че ВО спазва изискванията за публикуване на обществените поръчки, установени в националното законодателство и в директивите на ЕС, и че предоставя ясни инструкции, за да предотврати допускането на грешки от страна на оферентите. Достъпът до документацията за обществената поръчка трябва да бъде неограничен, а тръжната процедура трябва да бъде адекватно разпространена сред участниците на пазара.

Наблюдателите следва да проверят дали всички основни документи са надлежно изготвени и публикувани от ВО, включително обявлението за поръчка, което включва вида на поръчката, тръжната процедура, инструкциите и сроковете за подаване на офертите, както и техническите спецификации, критериите за оценка и проектодоговора<sup>36</sup>. Наблюдателите следва да се уверят, че обявленията за обществени поръчки, чиято прогнозна стойност надвишава праговете на Директивата на ЕС за обществените поръчки, се публикуват в Официален вестник на Европейския съюз<sup>37</sup> и съдържат всички съответни полета с данни.

Освен това наблюдателите следва да проверят дали ВО е предоставил пълен неограничен достъп до всички съответни документи. Като редовна практика в ЕС и в някои държави, предвидена от закона, всички документи се предоставят безплатно на уебсайта на ВО или на платформа за електронни обществени поръчки<sup>38</sup>. В съответствие с политиката на ЕС в областта на единния пазар се очаква поне обявлението за обществената поръчка да бъде на английски език, за да се насърчи

трансграничната конкуренция<sup>39</sup>. Ако документацията не може да бъде публикувана по електронен път, наблюдателите следва да проверят дали ВО е съобщил за физическото местоположение, процедурата и времето за достъп.

Наблюдателите трябва да проверят дали ВО полага истински усилия за публично оповестяване на тръжната процедура в максимална степен, особено когато резултатите от анализа на пазара показват, че в съответната област има малък брой икономически оператори. Наблюдателите следва да определят очакванията за участието в тръжната процедура. Ако очакванията не са удовлетворени, наблюдателите следва да бъдат готови да насърчат ВО да предприеме допълнителни рекламни дейности, като публично обявяване на поръчката и публикуване на тръжната документация в национални вестници и специализирани списания.

### *Разяснения и изменения в тръжната документация*

След обявяването на тръжната процедура оферентите може да поискат разяснения относно тръжната документация. Наблюдателите трябва да се опитат да получат достъп до всички подадени искания за разяснения и да проверят дали ВО предоставя отговори на всички оференти, а не само на тези, които са подали искането. Ако това не бъде направено, наблюдателите следва да призват за предприемане на коригиращи действия или да предупредят органа за защита на конкуренцията. В рамките на Откритото партньорството в областта на обществените поръчки се препоръчва всички въпроси и отговори да станат публично достояние, но без да се разкриват имената на тези, които са задали въпросите<sup>40</sup>.

В някои случаи коментарите на оферентите или исканията за разяснения могат да доведат до изменение на тръжната документация от страна на ВО. Наблюдателите следва да проверят дали всички промени са документирани, обосновани, публикувани и активно разпространени. Ако промените водят до допълнителна тежест за оферентите във връзка с коригиране на предложенията им, крайният срок за представянето им следва да бъде съответно

удължен. Когато предложенията за удължаване на крайния срок идват от наблюдателите, те следва да са подкрепени от солидни технически аргументи предвид на евентуална съпротива от страна на ВО.

### *Подаване на оферта*

Преди да започне срокът за подаване на оферти, наблюдателите трябва да проверят дали ВО е създавал канали, протоколи или системи за получаване на предложения и документация и дали те работят правилно. Наблюдателите следва да проверят дали ВО е въвел мерки да гарантира сигурността и поверителността на получените оферти, като например сигурно физическо съхранение или технически функции, които предотвратяват отварянето на предложенията преди определена дата в случай на електронно подаване.

Наблюдателите следва да проверят дали ВО прилага добри практики, за да се увери, че всички оферти са в съответствие с указанията, дадени в публикуваното обявление за обществената поръчка, включително опаковането, структурата и броя на екземплярите. Рисковете от грешки при подаването могат да бъдат ограничени чрез предоставяне на ясни и подробни инструкции. За всички случаи, при които все още се срещат такива грешки, наблюдателите следва да проверят дали ВО отговаря на несъответстващите на изискванията оферти с навременно отхвърляне, което включва обяснение, и дали записва надлежно всички подобни решения.

### *Комуникация и ангажиране на обществеността: осведомяване на обществеността за обявяването на тръжната процедура*

Наблюдателите трябва да бъдат добре подготвени за обществено обсъждане при започването на тръжната процедура, тъй като тази важна стъпка има преки последици за участието в тръжната процедура и за обществения контрол. Тяхната работа включва подпомагане на ВО при планиране на публикуването, изготвяне на планове за допълнителни рекламни дейности, ако участието

на оферентите не е задоволително, и предупреждаване на медиите, засегнатите общности и обществеността за събитието.

Наблюдателите трябва да са готови бързо да се свържат с потенциални оференти, журналисти и засегнатите общности. На този етап те следва да са създали списък с лица за контакт на съответните заинтересовани страни, включително бизнес асоциации, национални вестници, специализирани списания и активни организации на гражданското общество, за да ги информират за наблюдаваната обществена поръчка. Списъкът следва да бъде споделен с ВО, за да се насърчи цялостно планиране на рекламата на обществените поръчки, включително планове за действие при незадоволително участие.

Ако е целесъобразно, за да се насърчи участието, наблюдателите могат да насърчат ВО да организира публично започване на тръжната процедура. Това може да помогне на ВО да информира по-добре за инструкциите и изискванията за участие и да отговори на въпроси или опасения от страна на медиите и гражданите. Това създава възможност да се предоставят допълнителни подробности за ролята и функционирането на ПП. За да насърчат по-широкото разпространение, наблюдателите биха могли да следят за подходящи публични събития, които предстоят, като например бизнес форуми или конференции за обществени поръчки, и да препоръчат на ВО да представи проекта там.

ВО може да организира допълнителни срещи с потенциални оференти и засегнатите общности. В сравнение с публичните събития те предлагат повече възможности за по-задълбочени и откровени обсъждания между участниците относно предизвикателствата, засягащи проекта, или техническите подробности. Наблюдателите могат да използват такива случаи, за да обяснят как функционира ПП на етапа на тръжната процедура и да предоставят инструкции за докладване на нередности. Подобно участие може да бъде от решаващо значение при големи инвестиционни проекти, които са предмет на интензивен обществен дебат.

## 3.4 ВЪЗЛАГАНЕ

### Въведение

На етапа на възлагане на поръчката органът, избран да извърши оценката (често известен като „комисия за оценка на офертите“), разглежда и анализира офертите, избира победителя в поръчката (или обявява офертата за недействителна при извънредни обстоятелства) и обявява възлагането на поръчката. След това, ако няма оплаквания или жалби, той започва да оформя официално договора със спечелилия оферент и иска допълнителни доказателства за съответствие с изискванията, както и подробности по договора преди подписването му. Наблюдателите трябва да се уверят, че този процес е обективен и че измененията в договора не променят неговите съществени компоненти.

Тъй като това е етапът, на който поръчката се възлага на конкретен икономически оператор, този етап е един от най-уязвимите от гледна точка на рисковете за корупция, привилегироване и неправомерно влияние. Наблюдателите трябва да проверят дали съставът на комисията за оценка на офертите е в съответствие с разпоредбите. Те трябва да извършат доста разследваща работа, за да постигнат това. Трябва да сверят информацията за оферентите с публични масиви от данни и информация, за да се уверят, че те нямат никакви връзки с ВО или комисията, и трябва да проверят предложенията, за да установят евентуални признаци на тайно споразумение и антиконкурентно поведение.

За да изпълнят ефективно своята роля, наблюдателите се нуждаят от навременен и неограничен достъп до предложенията за оферти. Те следва да участват изцяло в работата на комисията за оценка на офертите като независими наблюдатели. Въпреки че специфичните разпоредби в споразумението за ПП могат да гарантират това действие, в някои случаи може да съществуват правни пречки, които да го възпрепятстват. Предполага се, че наблюдателите ще са наясно с това, когато създават ПП, и ще имат алтернативни планове за наблюдение на процеса чрез други средства.



## Предотвратяване на неправомерно влияние и конфликт на интереси (част 2)

След като предложенията за оферти бъдат подадени, наблюдателите могат да се съсредоточат върху разкриването на конфликти на интереси и предотвратяването на неправомерно влияние върху оценката и възлагането на обществената поръчка от страна на комисията за оценка на офертите. Като първа стъпка наблюдателите трябва да проверят дали съставът на комисията е подходящ и в съответствие със съответните национални разпоредби. Тъй като тези разпоредби понякога допускат участието на външни участници като технически експерти и консултанти, наблюдателите трябва да проверят дали има риск тяхната предистория, роля или правомощия за гласуване да подкопаят безпристрастността на взетите решения.

До този етап наблюдателите следва да са проверили декларациите за конфликт на интереси и за имуществено състояние на всички длъжностни лица и участници, свързани с възлагането на обществената поръчка, включително на членовете на комисията за оценка на офертите, ако тя е сформирана преди това, и на всяко друго лице с правомощия да взема решения по проекта. След това те следва да насочат вниманието си към информацията за участващите оференти и да проверят съответните източници на информация, за да установят неоповестени връзки между тях и длъжностните лица.

Първият основен източник на информация (ако се използва от ВО в рамките на наблюдаваната процедура) е единният европейски документ за обществени поръчки — формуляр за лична декларация, представен от оферентите, който съдържа информация, доказваща, че те могат да участват в дадена поръчка, включително липсата на конфликт на интереси<sup>41</sup>. По-важното е, че наблюдателите следва да проверят задълбочено съответните публични набори от данни, включително:

- регистрите на дружествата и действителните собственици, които може да се използват за преглед на информацията за собствениците и директорите на офериращото дружество, структурата на собствеността,

икономическото състояние и потенциалните „червени знамена“ (вж. карето по-долу)

- базите данни за финансите на политическите партии и списъците с техните членове, които може да се използват за търсене на политически връзки между служителите на офериращите дружества, длъжностни лица и други участници в поръчката
- регистрите за лобиране, които могат да се използват за проверка на потенциални опити от страна на оферентите или лобистите, наети от тях, да повлияят на вземането на решения, например чрез срещи с политици и служители на ВО.

Често тези набори от данни не са налични, не са бързо достъпни или лесни за проучване. Наблюдателите следва да проверят наличността много по-рано, за да не забавят работата си на етапа на възлагане на поръчката. Те следва да определят елементите от информацията, за които ще трябва да подадат официално искане за достъп до информацията. Освен това наблюдателите биха могли да обмислят да работят с разследващи журналисти, чийто експертен опит може да улесни процеса на проверка и да повиши шансовете за разкриване на неоповестени връзки.

### Прозрачност относно действителните собственици в ЕС и в областта на обществените поръчки

Информацията за действителната собственост се отнася до установяването на физическите лица, които в крайна сметка притежават или контролират дадено юридическо лице. Това включва най-малко името, датата на раждане, гражданството, местожителството и начините, по които се упражнява собствеността или контролът (включително акции и права на глас). Тази информация е от съществено значение за предотвратяване на корупция при обществените поръчки. Тя може да се използва за проверка на потенциални дялове или свързана собственост на длъжностни лица (или техни роднини) в дружества на пазари, свързани с процедурата за обществената поръчка. Офериращи дружества

или действителни собственици, които се намират в данъчни убежища, също могат да се смятат за съмнителни.

С Директива 2018/843 на ЕС (известна още като Петата директива относно борбата с изпирането на пари)<sup>42</sup> държавите членки бяха задължени да събират тази информация и да я направят публично достъпна чрез специални регистри до януари 2020 г. Въпреки това директивата дава възможност на националните политици да определят изискванията за достъпност до тази информация и нейния формат. Неотдавнашен доклад на Transparency International показва, че това е довело до сериозни проблеми с достъпността и качеството на данните в много държави членки, като например системи за плащане, строги изисквания за идентификация и данни във формат, който не може лесно да се използва за анализ (например сканирани PDF файлове)<sup>43</sup>.

Наблюдателите следва да се запознаят със съответните разпоредби относно действителната собственост в своята държава и да планират контрамерки за преодоляване на бариерите за достъпност, например чрез използване на средства по ПП за закупуване на информация или наемане на специалисти или анализатори за обработка на данни, за да се справят със сложни формати и да проверят връзките между физически лица и субекти.

### *Установяване и справяне с антиконкурентно поведение*

Заедно с проверките за наличие на конфликти на интереси наблюдателите трябва да предприемат стъпки за установяване на признаци на потенциално антиконкурентно поведение под формата на съглашателство при оферирание или предоставяне на съмнителна информация, като например прекомерно подценяване на разходите и цените. В началото на процеса наблюдателите следва да разгледат минали случаи на подобни процедури за възлагане на обществени поръчки или на съответните пазари, като вземат предвид участващите дружества и използваните техники. След като получат достъп до предложенията за оферти, те следва да ги разгледат самостоятелно и да ги проверят за наличие на сигнали за опасност.

Съглашателство при оферирание възниква, когато оферентите заговорничат за премахване на конкуренцията, така че да могат да повишат цените на доставяните стоки и услуги, за да увеличат печалбите си. Това е незаконна практика, която може да бъде разследвана и санкционирана съгласно законите за защита на конкуренцията<sup>44</sup>. ОИСР е очертала характеристиките и „червените знамена“ на основните техники на съглашателство при оферирание (допълващо оферирание, неподаване на оферта или отказ от оферта, участие на ротативен принцип и разпределяне на пазара)<sup>45</sup>. Ако наблюдателите забележат такива практики или подозират, че се извършват, те следва незабавно да уведомят комисията за оценка на офертите и органа за защита на конкуренцията.

Подаването на искане за официално разследване от органа за защита на конкуренцията относно подозрение за съглашателство при оферирание е ефективен начин, по който наблюдателите да допринесат за чиста процедура за възлагане на обществени поръчки. Въпреки това, като се има предвид, че подобни разследвания може да доведат до спиране на процедурата или конфликти с ВО, съмненията на наблюдателите трябва да са основателни и подкрепени с достатъчно доказателства, за да се избегне загуба на време и ресурси. За да се намалят рисковете това да се случи, екипът за наблюдение следва да търси възможности за обучение по разкриване на поведение на съглашателство при оферирание преди или по време на прилагането на ПП и да обсъжда потенциалните признаци веднага след като те бъдат открити.

Друг много често срещан вид антиконкурентно поведение с цел получаване на конкурентно предимство е цената на офертата да се занижи, с надеждата да се повиши отново в етапа на договаряне на поръчката<sup>46</sup>. Този риск се намалява, ако ВО е включил ясни клаузи относно обхвата на потенциалните изменения. Необичайно ниските оферти обаче винаги следва да будят съмнения. Организацията за осъществяване на наблюдение следва да провери дали ВО следи това и да изиска от оферентите да изяснят причините за ниските оферти.

## Оценка на офертите

По време на оценката на офертите основната задача на наблюдателите е да проверяват активно дали комисията за оценка на офертите спазва това, което е посочено в тръжната документация, в съответствие с правилата и методите, определени в националните и европейските разпоредби. Тези правила се прилагат за процеса, който често се състои от три стъпки — изключване на неподходящи оференти, подбор на квалифицирани оференти и възлагане на поръчката на най-добрия оферент в съответствие с предварително установена методология за класиране.

Наблюдателите следва първо да проверят дали комисията за оценка на офертите не е пропуснала някои условия за изключване, като активно разглеждат информация или доказателства за минало корупционно поведение или нарушаване на закони, наред с други фактори. След това наблюдателите, с помощта на специалисти по обществени поръчки, трябва да се уверят, че оценката е обективна и няма разминавания между различните оценители и че е извършена единствено въз основа на информацията, съдържаща се в офертите.

Когато това е предвидено в съответните разпоредби, комисията за оценка на офертите може да поиска разяснения от оферентите относно тяхното предложение. Рискът това да се случи често произтича от неясни инструкции и може да бъде намален от наблюдателите, които проверяват документацията на етапа на подготовката на документацията за тръжната процедура. Когато една и съща грешка се среща при всички оферти, наблюдателите трябва да проверят дали ВО спазва принципа на еднаквото третиране, дали еднакво изисква корекции от всички оференти и дали записва техните отговори в писмен вид.

Оценката на офертите може да включва онлайн и офлайн комуникация между членовете на комисията за съвместно анализиране и обсъждане на всяко предложение и постигане на съвместни решения. Наблюдателите трябва да бъдат включени в целия процес възможно най-рано и да имат пълен достъп до процедурите, например чрез достъп само за четене до платформите за електронни обществени поръчки, използвани от длъжностни лица. Въпреки че в споразумението за ПП този аспект

следва да бъде обхванат надлежно, наблюдателите трябва да са готови да използват алтернативни мерки, ако правните бариери им пречат да участват в процеса на оценка.

## Обявяване на възлагането на поръчката, жалби и обжалвания

След като комисията за оценка на офертите вземе решение относно възлагането на поръчката, ВО трябва да уведоми всички оференти за резултата. Той трябва да предостави подробна информация относно решението за възлагане, включително оценката и окончателното класиране в съответствие с критериите за оценяване. Наблюдателите следва да проверят дали ВО предоставя адекватна информация на оферентите и на широката общественост чрез оповестяване на документацията относно резултатите от оценката и предоставяне на достатъчно изчерпателни обосновки на загубилите оференти, за да могат те да разберат резултатите.

След като ВО съобщи резултатите, трябва да има период на изчакване, който обикновено продължава десет работни дни, преди да бъде оформен официално договорът с победителя<sup>47</sup>. Това дава възможност на загубилите оференти, които не са доволни от резултатите, да подадат жалби, за да оспорят решението, да поискат преустановяване на тръжната процедура или да заведат иск в съда срещу ВО за коригиране на резултата. В такива случаи наблюдателите трябва да проверят дали ВО разглежда тези жалби обективно и безпристрастно и дали предоставя допълнителна информация, когато е необходимо. Наблюдателите биха могли да обмислят също така дали да дадат своето становище.

## Изготвяне, подписване и публикуване на договора

След като периодът на изчакване изтече или докато той продължава, ВО подготвя договора със спечелилия оферент. В повечето случаи от оферента ще бъде поискано да предостави допълнителна документация и доказателства, за да удостовери, че отговаря на критериите за подбор и възлагане и че всички твърдения, изложени в предложението, са реални. Наблюдателите следва да проверят дали ВО

волно или неволно не пренебрегва важни доказателства, които биха могли да повдигнат съмнения относно качеството на предложението.

На този етап не е необичайно ВО да договаря и коригира някои подробности от договора със спечелилия оферент, включително доставките по поръчката, сроковете за изпълнение и други аспекти. Наблюдателите трябва да следят отблизо такива преговори и да се уверят, че те не водят до значими промени в съществен компонент на поръчката, като например цена, предмет, срок на изпълнение или условия на плащане, тъй като това може да изисква анулиране на цялата процедура. Те трябва да проверят дали има съществени промени в правата и задълженията на страните.

Съгласно регламента на ЕС, в срок от 30 дни от подписването на договора от двете страни, ВО трябва да публикува обявление за възложена поръчка (ОВП) на националния портал за обществени поръчки — и в „Tenders Electronic Daily“ (TED) в случаите на обществени поръчки, регулирани от директиви на ЕС — така че всички заинтересовани страни и широката общественост да бъдат информирани за резултатите от процедурата по възлагането на обществената поръчка. Въпреки че това изглежда сравнително лесна стъпка, Европейската комисия съобщава за няколко случая, в които ВО не е публикувал тези документи, а наблюдателите следва да се уверят, че това няма да се случи<sup>48</sup>.

### *Комуникация и ангажиране на обществеността: доклади за наблюдението (част 2)*

Публикуването и разпространението на докладите за наблюдението е деликатна стъпка в работата на наблюдателя. Това може да има значителни последици за въздействието на ПП в подкрепа на доброто управление в наблюдавания проект и за насърчаване на системна промяна в системата за обществени поръчки в съответната държава. Поради това наблюдателите следва да се подготвят адекватно, като обсъдят предварително спорните констатации с ВО и оферентите. Те трябва да гарантират, че публикуването на доклада привлича достатъчно внимание и

намалява риска от накърняване на репутацията поради съдържанието му.

Когато докладите за наблюдението съдържат информация за предполагаеми или наблюдавани нередности и корупция, рискът публикуването им да бъде посрещнато с остра критика или съдебно оспорване е по-висок. Както вече бе споменато, за да намалят риска това да се случи, наблюдателите следва да обсъдят тези въпроси с ВО и с оферентите много преди публикуването им и да се стремят да постигнат съгласие по формулировката им. Ако различията в мненията са непреодолими, това следва да се признае в доклада и тълкуването на фактите да се остави на читателя.

Понякога може да се наложи доклади за наблюдение да се публикуват докато са в ход разследвания или проучвания относно съмнителни дейности. В такива случаи всяка поверителна информация, до която наблюдателите може да имат достъп благодарение на ПП, трябва да остане класифицирана, докато процесът не бъде завършен, съгласно съответните закони в държавата. За да се намали рискът от нарушаване на закона, на наблюдателите се препоръчва да се консултират с юридически съветници или правоприлагащи органи, отговарящи за процеса.

По отношение на формата на публикуване наблюдателите могат да изготвят две версии на доклада:

- техническа версия, която може да включва специализирана терминология относно предмета на поръчката, процедурите за възлагането на обществената поръчка и оперативна документация за специалисти и експерти в съответната област на обществената поръчка
- по-кратка, опростена версия, написана на ясен език за вземащите решения лица, медиите, гражданското общество и широката общественост.

За да се постигне максимално въздействие, наблюдателите трябва да публикуват доклада възможно най-скоро (в рамките на две седмици) след приключване на съответния етап на обществената поръчка. Това увеличава шансовете за по-целенасочен обществен дебат и може дори да доведе до бързи коригиращи

действия от страна на ВО или до намеса от страна на надзорните органи. В допълнение към разпространението на доклада чрез всички налични канали за комуникация, на наблюдателите се препоръчва да организират обществено събитие за обсъждане на констатациите, препоръките и забележките в доклада.

### 3.5 ИЗПЪЛНЕНИЕ

#### Въведение

В етапа на изпълнение ВО планира ключовите етапи за изпълнение на договора. Той се договаря с изпълнителя относно практическите механизми, управляващи процеса, наблюдава доставката на стоките, строителството или услугата в съответствие с договорните разпоредби и често обсъжда потенциални изменения в договора за справяне с проблеми, които стават очевидни едва при изпълнението.

Наблюдателите трябва да се подготвят по подходящ начин, за да проверят дали изпълнението на договора и ключови етапи са в съответствие с очакваните резултати. Това включва извършване на оценка на риска от корупция в съответната област, преглед на докладите за напредъка и извършване на физически проверки, за да се удостовери, че те съответстват на действителността, наблюдение на плащанията и други финансови потоци, свързани с проекта, оценка на допустимостта на евентуални изменения на договора и уверяване, че те са публично достъпни.

На този етап доверието в сътрудничеството с ВО е от съществено значение. Наблюдателите трябва да планират и извършват своите дейности по проверка в съответствие с дейностите, които вече са разработени от ВО (като например оценки на качеството и финансови одити), и да проверят дали те са адекватни и се извършват от независими участници. След сключването на договора наблюдателите ще трябва да обсъдят постиженията и извлечените поуки от проекта и прилагането на ПП в обсъждания с ВО и чрез дейности за повишаване на осведомеността.

#### Ключови етапи и планиране на изпълнението на договора

След като договорът бъде подписан, наблюдателите следва да се подготвят за проверка на изпълнението му. Това включва проверка на адекватността на плана за изпълнение на договора, съгласуван между ВО и изпълнителя, разработване на метод за следване на ключовите му етапи и създаване на система за водене на записи за проследяване на елементи като доклади за напредъка, междинни прегледи, издаване на фактури и плащания, изменения в договора, потенциални проблеми, възникващи по време на изпълнението на договора и предприети от страните действия за тяхното разрешаване.

Предварително условие за адекватната подготовка и последващото наблюдение е пълното участие на наблюдателите в обсъжданията след подписването между ВО и изпълнителя относно практическите договорености (като например сроковете за подаване на докладите и начина на плащане). Наблюдателят трябва също така да участва в комуникационните потоци по време на изпълнението на договора, което може да включва обмен на информация по електронна поща и онлайн и лични срещи. Този аспект следва да бъде разгледан в споразумението за ПП чрез разпоредби, в които се уточнява начинът на участие на наблюдателя.

На този етап от обществената поръчка е от съществено значение да се установи връзка на доверие с ВО. В интерес на двете страни е да се гарантира, че изпълнението на договора не е компрометирано от корупция или неетични дейности и че проблемите на засегнатите общности са взети предвид и разгледани. За да насърчат положителното сътрудничество, наблюдателите следва да планират своите дейности по проверка в координация с планираните от ВО дейности. Те следва да се съобразят с вече действащите контролни механизми и да се стремят да не ги дублират, ако те са адекватни.

#### Доклади за напредъка и проверка на изпълнението на договора

С напредването на изпълнението на договора наблюдателите трябва да проверят дали

изпълнението на работата протича в съответствие с плановете, установени от ВО, и дали опасенията на бенефициерите и засегнатите общности са адекватно разгледани. Докладите за напредъка са основните документи, които позволяват това. Споразумението за ПП следва да съдържа разпоредби, които предоставят своевременен достъп на наблюдателите до тези доклади — в идеалния случай едновременно с ВО — за да се даде възможност за преглед и бързи препоръки за коригиращи действия.

Наблюдателите следва да имат готовност да проверяват физически изпълнението на договора. В сътрудничество със специалисти и експерти в областта на борбата с корупцията те следва да определят рисковите области за корупция или измама във връзка с предмета му и да определят методи за проверка на тяхното възникване. Наблюдателите следва да имат предвид, че това няма за цел да замени потенциалните механизми за проверка и оценка на качеството, създадени от ВО. Вместо това, целта е да допълнят механизмите на ВО, като се насочат към предотвратяване на корупцията, включително проверка на адекватността на механизмите и на това дали участниците, отговорни за тяхното функциониране, са квалифицирани и независими.

Поради своята сложност инфраструктурните проекти са особено податливи на корупция и нередности. Поради това е особено важно да се извършват посещения на място с експерти по борба с корупцията и когато е възможно, с представители на засегнатите общности. Посещенията на място трябва да бъдат договорени предварително и организирани в координация с ВО, като се вземат предвид предварително установените договорености за проверка на място и оценка на качеството. Наблюдателите следва да се споразумеят с ВО за необходимостта от случайни независими проверки, за да се предотврати прикриването на нередности от страна на изпълнителя. В идеалния случай тези проблеми следва да бъдат решени чрез специални клаузи в споразумението за ПП.

### *Плащания*

По време на изпълнението на договора ВО прави плащания към изпълнителя въз основа на конкретни доказателства, като например

доклади за напредъка и одобрение от експерти по оценка на качеството. Наблюдателите трябва да удостоверят редовността на тези финансови потоци, да проверят съответствието им с договорните разпоредби, да прегледат изчерпателността на предоставената информация и да докладват за съмнителна дейност. Навременният достъп до финансова информация е предпоставка за такива дейности и следва да бъде предвиден по подходящ начин в споразумението за ПП.

Наблюдателите ще трябва да координират дейностите по финансов преглед с планираните от ВО, да проверят дали те са правилни и да се стремят да разберат дали и как могат да бъдат допълнени. Например ако ВО вече изисква периодични одити за проекта и наблюдателите са стигнали до заключението, че одитите ще бъдат извършени от независим квалифициран субект, те могат да решат да не извършват задълбочен преглед на общата финансова информация по проекта, а по-скоро да се съсредоточат върху финансовите потоци, които са изложени на най-голям риск от корупция.

Има вероятност безскрупулни изпълнители да издават фактури за несъществуващи дейности или нискокачествени доставки. Рискът може да бъде намален чрез физическа проверка на резултатите или посещения на работната площадка (вж. предходния раздел).

### *Изменения по договора*

Необходимостта от изменения на договора по време на изпълнението следва да бъде сведена до минимум чрез добре проектирани договори и ясни технически спецификации. Все пак може да има специфични обстоятелства, при които те са необходими. Наблюдателите трябва да проверят дали всички такива изменения са достатъчно обосновани в съответствие с приложимите разпоредби и дали не променят основните елементи на договора.

Наблюдателите трябва да бъдат информирани доста преди всякакви обсъждания на изменения в договора между ВО и изпълнителя. Те трябва да имат гарантиран достъп — в идеалния случай чрез разпоредби в споразумението за ПП — така че да могат да разгледат измененията самостоятелно с подкрепата на технически експерти. Ако такива изменения са допустими,

наблюдателите следва да се уверят, че те са докладвани и публикувани в националния портал за обществени поръчки или други платформи за публикуване на поръчки.

### *Завършване*

След като ВО официално приеме окончателните доставки и изплати съответните фактури, обществената поръчка може да бъде приключена. Когато наблюдателите разглеждат тази последна стъпка, те следва да насърчат ВО да направи заключения и да изведе основните изводи, които следва да бъдат записани. За да направят този процес по-ефективен, наблюдателите могат да насърчат ВО да организира заключителна среща с всички заинтересовани страни, за да направи оценка на изпълнението, да съобщи резултатите, да осмисли грешките и да разработи препоръки за бъдещи поръчки.

### *Комуникация и ангажиране на обществеността: откъд пакта за почтеност*

След завършването на пакта за почтеност наблюдателите следва да извършат дейности по насърчаване на политиката и институционалната реформа въз основа на докладите, препоръките и констатациите, събрани в рамките на процеса. За да улеснят това, наблюдателите следва да обобщят всички информационни материали, изготвени по време на изпълнението на ПП, и да предоставят резюме на целия проект в публичен доклад, който да бъде разпространен сред държавните органи, частния сектор, засегнатите общности, медиите и широката общественост.

Публичният доклад и всички инициативи за комуникация относно резултатите от проекта са от съществено значение за насърчаване на системни реформи в системата на обществените поръчки в дадена държава. Наблюдателите следва да проверят дали правителството е действало ефективно съгласно тези констатации и да продължат да търсят възможности за бъдещи ПП. Системното гражданско наблюдение на обществените поръчки и ангажираността на гражданите за опазване на публичните ресурси, особено когато то се подкрепя от правителството, е желан резултат за обществото.

# БЕЛЕЖКИ ПОД ЛИНИЯ

<sup>1</sup> Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки (член 18).

<sup>2</sup> Не всички те водят до възлагането на обществени поръчки, поради тяхното спиране, отлагане или отмяна.

<sup>3</sup> <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/> European Commission website, Policy, Public procurement, Context. На разположение на следния адрес: [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_en)

<sup>4</sup> European Parliamentary Research Service, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption*, (RAND Europe, 2016). На разположение на следния адрес: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1483.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html)

<sup>5</sup> Европейска служба за борба с измамите, *31-ви годишен доклад за защитата на финансовите интереси на Европейския съюз — Борба с измамите — 2019 г.*, (Европейска служба за борба с измамите, 2020 г.). На разположение на следния адрес: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en)

<sup>6</sup> Sanchez A., „The Role of Procurement“, in Allen R., Hemming R., and Potter B.H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013).

<sup>7</sup> Двадесет и една от двадесет и седемте държави — членки на ЕС, са членове на OGP.

<sup>8</sup> Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021*, (Diário da República, 6 April 2021). На разположение на следния адрес: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>

<sup>9</sup> Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021—2023*, (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). На разположение на следния адрес: [www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal\\_Action-Plan\\_2021-2023\\_PT.pdf](http://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf)

<sup>10</sup> Както е определено в Международната харта за отворени данни (ODC), отворените данни са цифрови данни, които се предоставят с техническите и правните характеристики, необходими за свободното им използване, повторно използване и повторно разпространение от всеки, по всяко време и навсякъде.

<sup>11</sup> Действителен собственик е лицето, което в крайна сметка притежава или контролира дадено дружество. Повече информация е на разположение на следния адрес: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm\\_F0003](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_F0003). Данните, свързани с действителната собственост, могат да включват данни за установяване на самоличността на отделните собственици; разбивка на дяловите участия; правата на глас, свързани с различни класове акции и др.

<sup>12</sup> Под система за обществени поръчки се разбира съвкупността от правила, процеси, практики, технологии и органи, които определят начина, по който публичните субекти планират, възлагат и изпълняват договорите.

<sup>13</sup> Изчислена медиана въз основа на бюджетните прогнози на всеки наблюдаван възложен проект.



<sup>14</sup> <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>

<sup>15</sup> Анतिकорупционно бюро за помощ на Transparency International, „Планиране на обществени поръчки и корупция“ (Антикорупционно бюро за помощ на Transparency International, 2015 г.).

<sup>16</sup> Вж. *Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допусканияте грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове* (Европейска комисия, 2018 г.) и *Разбиване на митовете относно поверителността на обществените поръчки* (Отворено партньорство в областта на обществените поръчки, 2019 г.) за по-подробен преглед на документите, отнасящи се до този етап.

<sup>17</sup> Вж. *Разбиване на митовете относно поверителността на обществените поръчки* (Отворено партньорство в областта на обществените поръчки, 2019 г.) за по-добро разбиране на прилагането на правилата за поверителност по отношение на документите за възлагане на обществени поръчки и на често срещаните погрешни схващания, свързани с тях.

<sup>18</sup> Transparency International, *Модел за споразумение за наблюдение и пакт за почтеност за инфраструктурата — Ръководство за прилагане от организации на гражданското общество*, (Transparency International, 2018 г.).

<sup>19</sup> Европейска комисия, *Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допусканияте грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове*, (Европейска комисия, 2018 г.).

<sup>20</sup> Transparency International, *Модел за споразумение за наблюдение и пакт за почтеност за инфраструктурата — Ръководство за прилагане от организации на гражданското общество*, (Transparency International, 2018 г.).

<sup>21</sup> Европейска комисия, *Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допусканияте грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове*, (Европейска комисия, 2018 г.).

<sup>22</sup> Пак там.

<sup>23</sup> ОИСР е разработила изчерпателна методология за анализ на пазара, включително стандартен образец за доклад за анализ на пазара. На наблюдателите се препоръчва да се запознаят с този ресурс, за да разберат по-добре процедурата и да се уверят, че тя се извършва в съответствие с международните стандарти.

<sup>24</sup> Европейска комисия, *Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допусканияте грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове*, (Европейска комисия, 2018 г.). По специално вж. член 24 от Директивата на ЕС за обществените поръчки (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) и член 61 от Финансовия регламент на ЕС ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). За допълнителни подробности относно тълкуването и прилагането на правилата вж. Известие на Комисията, Насоки относно избягването и управлението на конфликти на интереси съгласно Финансовия регламент ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01))).

<sup>25</sup> Инициатива за възстановяване на откраднати активи, *Получаване на пълна картина за длъжностните служители — ръководство за ефективно финансово оповестяване*, (Инициатива за възстановяване на откраднати активи, 2016 г.).

<sup>26</sup> Уебсайтът на Европейските механизми за публична отчетност (EuroPAM) от Европейския изследователски център за борба с корупцията и строителство на държавата (ERCAS) предоставя изчерпателен преглед на регулаторните рамки относно декларациите за конфликт на интереси и имущественото състояние на длъжностни лица в цяла Европа — <http://europam.eu/>

<sup>27</sup> TI Bulgaria — <https://integrity.transparency.bg/en/>; TI Greece — <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; TI Italy, Amapola, Action Aid (Italy) — <https://monitorappalti.it/>; Delna (Latvia) — [https://delna.lv/lv/integritates\\_pakts\\_2016/](https://delna.lv/lv/integritates_pakts_2016/); Stefan Batory Foundation (Poland) — <https://paktuczciwosci.pl/>; TI Portugal — <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; TI Romania — [www.pactedeintegritate.ro/ro](http://www.pactedeintegritate.ro/ro); Romanian Academic Society — [www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/](http://www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/); Institute for Public Policy (Romania) — [www.ipp.ro/pactele-de-integritate/](http://www.ipp.ro/pactele-de-integritate/); TI Hungary —

<https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; TI Lithuania — [www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/](http://www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/); TI Slovenia — <https://pakt.transparency.si/>; TI Czech Republic — [www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/](http://www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/)

<sup>28</sup> Европейска комисия, *Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допусканите грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове*, (Европейска комисия, 2018 г.).

<sup>29</sup> Казусът на Action Aid Italia, описан на стр. 7 от настоящия доклад, е отличен пример за това как наблюдателят може да допринесе положително за този аспект.

<sup>30</sup> Например, когато е невъзможно предварително да се изготвят технически спецификации, следва да се избере състезателен диалог, а в спешни ситуации — пряко възлагане. Вж. *Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допусканите грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове* (Европейска комисия, 2018 г.), за подробен преглед на процедурите за възлагане на обществени поръчки и подробности за това какви оперативни задачи включват.

<sup>31</sup> Вж. *Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допусканите грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове* (Европейска комисия, 2018 г.), за подробен преглед на дървото на решенията, свързано с всяка процедура по възлагане на обществена поръчка, включително всички критерии, които трябва да се вземат под внимание, и логичните стъпки, които трябва да се предприемат.

<sup>32</sup> Европейска комисия, *Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допусканите грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове*, (Европейска комисия, 2018 г.).

<sup>33</sup> Пак там.

<sup>34</sup> Пак там.

<sup>35</sup> Пак там.

<sup>36</sup> Пак там.

<sup>37</sup> Официален вестник на Европейския съюз На разположение на следния адрес:

[www.ojeu.eu/#:~:text=OIEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20publis hed](http://www.ojeu.eu/#:~:text=OIEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20publis hed)

<sup>38</sup> Вж. [www.euroramp.eu](http://www.euroramp.eu) за подробности относно разпоредбите, които се прилагат за всяка държава членка.

<sup>39</sup> Европейска комисия, „Проучване за установяване на размера на трансграничното проникване на пазара на обществени поръчки в ЕС“, (Европейска комисия, 2021 г.).

<sup>40</sup> Основната причина за това е да се избегне идентифицирането на конкуренти, които биха могли да бъдат потърсени за създаване на картел. Въпреки това въпросът е спорен и ще трябва да бъде оценяван за всеки отделен случай в зависимост от съответните пазарни условия, броя на икономическите оператори и наблюдаваните рискове от тайно споразумение. За повече подробности и насоки вж. *Разбиване на митовите относно поверителността на обществените поръчки*, (Отворено партньорство в областта на обществените поръчки, 2018 г.).

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/esp\\_d\\_bg](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/esp_d_bg)

<sup>42</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>

<sup>43</sup> Transparency International, *Достъпът забранен? Наличие и достъпност на данните за действителните собственици в Европейския съюз*, (Transparency International, 2021 г.).

<sup>44</sup> ОИСР, *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*, („Насоки за борбата с нагласяването на оферти при обществени поръчки“) (ОИСР, 2014 г.).

<sup>45</sup> Пак там.

<sup>46</sup> Fazekas M. & Toth B., *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments* („Анализ за почтеност: подходи, основаващи се на данни, за подобряване на оценките на риска от корупция и измами“), (ОИСР 2019 г.).

<sup>47</sup> Европейска комисия, *Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допускните грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове*, (Европейска комисия, 2018 г.).

<sup>48</sup> Пак там.

Направете промяна с нас!

#### АНГАЖИРАНЕ

Следвайте ни, споделяйте своите възгледи и обсъждайте корупцията с хора от цял свят в социалните медии.

[facebook.com/TransparencyInternational/](https://facebook.com/TransparencyInternational/)

[twitter.com/anticorruption/](https://twitter.com/anticorruption/)

[linkedin.com/company/transparency-international/](https://linkedin.com/company/transparency-international/)

[instagram.com/Transparency\\_International/](https://instagram.com/Transparency_International/)

[youtube.com/user/TransparencyIntl/](https://youtube.com/user/TransparencyIntl/)

#### УЧЕТЕ!

Посетете нашия уебсайт, за да научите повече за нашата работа в повече от 100 държави и да се регистрирате за последните новини относно борбата с корупцията.

[transparency.org](https://transparency.org)

#### ДАРЯВАЙТЕ

Вашето дарение ще ни помогне да окажем подкрепа на хиляди жертви на корупция, да разработим нови инструменти и изследвания и да накараме правителствата и дружествата да изпълняват обещанията си. Искаме да изградим по-честен и по-справедлив свят. С вашата помощ можем да го постигнем.

[transparency.org/donate](https://transparency.org/donate)



#### **Transparency International (Прозрачност без граници)**

International Secretariat  
Alt-Moabit 96, 10559 Берлин, Германия

Телефон: +49 30 3438 200

[integritypacts@transparency.org](mailto:integritypacts@transparency.org)  
[ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)  
[transparency.org/integritypacts](https://transparency.org/integritypacts)

**European Commission**

Directorate-General for Regional and Urban Policy  
European Commission, 1049 Брюксел, Белгия

[regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu](mailto:regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu)

[Научете повече за пактовете за почтеност](#)

[Научете повече за ЕС](#)