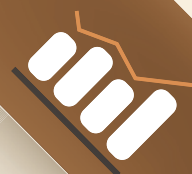


АСОЦИАЦИЯ • ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ •
ИНИЦИАТИВА ЗА ПОЧТЕНОСТ



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA



**ИНДИКАТОРИ
ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ
ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ**

Настоящата публикация се издава в резултат на дейността по проект „Повишаване на почтеността чрез застъпничество: противодействие на корупцията при обществените поръчки“. Той се осъществява с финансовата подкрепа на „Инициатива за почтеност“ на Световната банка и „Сименс“. Основната цел на инициативата е да повиши стандартите за почтеност и прозрачност при изпълнението на договори от значим обществен интерес чрез промяна на политиките в страните.



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

НАРЪЧНИК

„ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ“

София, 2013 година

ISBN: 978-954-2999-06-5

Принос в изработването на публикацията имат: Ваня Кашукеева-Нушева, Катя Христова-Вълчева, Калин Славов, Лидия Руменова, Петьо Славов, Антоний Гълъбов

Асоциация „Прозрачност без граници“

Transparency International-Bulgaria

Тел./Fax: ++359 (0)2 986 77 13, 986 79 20

e-mail: mbox@transparency.bg

www.transparency.bg

<http://integrity.transparency.bg>

СЪДЪРЖАНИЕ

	Въведение	3
	Част I ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: НОВ ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ	5
	I. Пактът за почтеност като инструмент за превенция и противодействие на корупцията при обществените поръчки: концептуална рамка	7
	II. Обхват на пилотното приложение на Пакт за почтеност при обществените поръчки в България	14
	III. Оценка на приложението на Пакта за почтеност в България	26
	IV. Обобщение: основни изводи и перспективи за развитие и прилагане на Пакта за почтеност	40
	Част II ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ	47
	I. Правна рамка и система от общи индикатори за прозрачност и почтеност при обществените поръчки	49
	II. Индикатори за прозрачност и почтеност при оценка на нуждите и планиране дейността на организацията	53
	III. Специфични индикатори за прозрачност и почтеност при обществените поръчки	58
	Етап I: подготовка на обществената поръчка	58
	Етап II: провеждане на конкурсна процедура за избор на изпълнител	65
	Етап III: изпълнение на договора на обществената поръчка	77
	Част III МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ЧРЕЗ ПРИЛАГАНЕ НА ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ	79
	Приложения	87



ВЪВЕДЕНИЕ

Гарантирането на прозрачност и ефективен контрол при възлагането на обществени поръчки в България е проблем, който през последните години привлича вниманието не само на неправителствени организации и експерти, работещи в сферата на противодействие на корупцията и доброто управление. От 2007 година насам то се превърна във фокус на вниманието и на редица национални и европейски институции, които се стремят да създадат рамка от правила и механизми за тяхното приложение, които да доведат до ефективно, законосъобразно и прозрачно използване на публичните ресурси. Водещата цел на усилията на тези институции е изграждането на такава система от правила, която да доведе до постигане на максимално полезни резултати за обществото, да насърчи развитието на свободната и честна пазарна конкуренция и да минимизира възможностите за корупция и злоупотреба с общественото доверие и средствата на данъкоплатците.

Опорочаването на процедурите по възлагането и изпълнението на тези поръчки е широко разпространено явление не само в България, но и в редица държави от Европейския съюз. В подкрепа на тази констатация са и актуални данни, получени от най-новото сравнително изследване на националните системи за почтеност, проведено в 25 европейски държави от международната организация Transparency International¹. Изследването „Пари, политика, власт: корупционни рискове в Европа“ определя обществените поръчки като един от проблемите, които предизвикват най-сериозна загриженост и изискват предприемането на широк кръг от мерки, които да ограничат възможностите за корупция и негативното въздействие върху функционирането на институциите и бизнес средата.

Разпространението на проблемите, свързани с осъществяването на обществени поръчки, нараства успоредно с нарастването на размера на средствата, които се разпределят чрез обществени поръчки. (Освен като основен инструмент за реализирането на национални публични разходи, чрез обществени поръчки ще се реализират и голяма част от

плащанията от фондовете на ЕС, което обуславя ново нарастване на разпределяните средства и повишаване на корупционния натиск в сектора.

Данните от последните публични отчети на българските институции потвърждават нарастващото значение на обществените поръчки за осъществяването на бизнес в страната. В продължителен период на икономическа криза и стагнация на бизнеса в редица сектори на икономиката, средствата, разпределяни чрез обществени поръчки, придобиват ключово значение. По данни от доклада за 2012 година на Агенцията за държавен финансов контрол общият размер на средствата, които са били обект на проверка, възлиза на 9 862 896 203 лв., като за 88,70% от тези средства (8 748 425 518 лв.) са констатирани нарушения, които оказват финансово влияние, като тук са включени и над половин милиард лева, за които не са проведени процедури за обществени поръчки, въпреки наличието на всички законови основания.

За да бъдат преодолени тези проблеми, прозрачността трябва да бъде превърната във водещ принцип при възлагането и изпълнението на обществени поръчки. През последните 10 години от своята дейност Асоциация „Прозрачност без граници“ беше насочила своите усилия към изваждането „на светло“ на информацията относно нередностите в тази област, като идентифицира основни типове нарушения и анализира основните фактори, които оказват негативно въздействие. За да бъде разбран проблемът в цялата му дълбочина беше необходимо да бъдат определени границите на проблема, механизмите на действие, както и логиката, по която той става възможен.

Като продължение на своите усилия, през изминалите две години Асоциация „Прозрачност без граници“ постави основен акцент в дейността си към създаването на **нов инструмент**, който да служи не само за мониторинг и оценка на проблемите, свързани с обществените поръчки, но преди всичко – за легитимно гражданско въздействие върху процеса на възлагане и осъществяване на обществени поръчки. Въз основа на опита на международната

¹ http://www.transparency.org/whatwedo/pub/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe



организация Transparency International, част от която е и Асоциация „Прозрачност без граници“, бе създаден **Пакт за почтеност при обществените поръчки**.

Пактът за почтеност представлява средство за превенция на корупционни практики, което осигурява възможност за независимо гражданско наблюдение, като с включването на трета външна страна (в лицето на независим наблюдател) създава допълнителни гаранции за надзор по изпълнението на договорите за обществени поръчки и насърчава добрите практики в тази сфера. Чрез прилагането на този антикорупционен инструмент Асоциация „Прозрачност без граници“ се стреми да издигне на ново равнище разбирането за обществен интерес и за обществено приемливо поведение в процеса по разпределяне и разходване на публичните финанси. Това разбиране е основано на необходимостта от повишаване на доверието в институциите и повишаване на прозрачността в процеса по възлагане на строителство, доставки и услуги в публичния сектор.

Пактът регламентира правила за наблюдение и конкретни ангажименти на участниците в него, които включват: осигуряване на достъп до информация, предоставяне на възможност за пряко наблюдение на всички етапи, гаранции за ефективно санкциониране на участници (или техни служители), чието поведение е в противоречие с добрите практики и стандарти, стимули за насърчаване на участниците, които изпълняват своите ангажименти за публичност и прозрачност в процеса на изпълнение на обществената поръчка.

Асоциация „Прозрачност без граници“ приложи пилотно този иновативен инструмент в три структури от централната държавна администрация, които управляват средства от националния бюджет и средства, предоставени чрез финансовите програми на Европейския съюз. В периода от февруари 2012 година до декември 2013 година организацията извърши наблюдение на обществени поръчки, прилагайки Пакта за почтеност като инструмент за мониторинг и оценка, с които възложители са Министерство на регионалното

развитие и благоустройството², Министерство на здравеопазването и Министерство на труда и социалната политика.

Настоящата публикация има за цел да представи опита от пилотното приложение на Пакта за почтеност, като въз основа на оценката от неговото приложение, както и на натрупаната експертиза в тази област през изминалите години, да очертае набор от индикатори за прозрачност и почтеност при управлението на публични средства, изразходвани чрез обществени поръчки. Тя има за цел да подкрепи усилията на структурите, изразходващи обществени ресурси, бизнеса и гражданските организации, които се стремят да осъществяват своята дейност в съответствие с водещите стандарти в тази област.

² Преименувано на Министерство на регионалното развитие с Решение на Народното събрание от 29.05.2013 г.



Част I ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: НОВ ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ



I. ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА

Пактът за почтеност (Integrity Pact) е инструмент, разработен от Transparency International през 90-те години, чиято цел е да подпомогне публичните институции и гражданското общество в борбата срещу корупцията и неефективното управление на обществени средства в процеса по планиране, подготовка, обявяване, провеждане, възлагане и изпълнение на обществените поръчки.

Пактът за почтеност е процес на взаимодействие между държавата (или съответната публична институция – възложител на обществената поръчка), участниците в процедурата по възлагане и изпълнение на обществената поръчка и независимия наблюдател. Този процес включва подписването на тристранно споразумение за недопускане на неприемливо поведение и изпълнението на това споразумение от момента на обявяване на обществената поръчка до приключване на изпълнението.

Пактът предвижда независим граждански мониторинг върху дейността по планиране, обявяване и възлагане на обществените поръчки, сериозни ангажменти от страна на възложителя и участниците за недопускане на корупционни практики и неприемливо поведение, прилагането на гаранции за изпълнение на задълженията на подписаните Пакта, както и санкции при неизпълнението на договорените ангажменти.

ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

Чрез прилагането на този антикорупционен инструмент Transparency International се стреми да издигне на ново равнище разбирането за обществен интерес и за обществено приемливо поведение при в процеса по разпределяне и разходване на публичните финанси. Това разбиране е основано на необходимостта от повишаване на доверието в институциите и повишаване на прозрачността в процеса по възлагане на строителство, доставки и услуги в публичния сектор.

Основните цели на Пакта са следните:

- създаване на ефективни гаранции за спазването на принципите, заложи в Конституцията и законите на Република България за свободна стопанска инициатива и равни правни възможности за осъществяване на стопанска дейност;
- подобряване на бизнес климата и повишаване на културата на общуване между стопанските субекти в процеса на осъществяване на дейността им в реално конкурентна среда и привличане на чуждестранни инвестиции.



ЗАЩО ПАКТЪТ Е ПРИЛОЖИМ И ПОЛЕЗЕН СПРЯМО ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Българската публична среда се структурира през последните десетилетия около различни по своя характер и ефективност усилия за изграждане на норми и правила, които да регулират трансформиращите се обществени отношения. В този смисъл въвеждането на инструментариума на обществените поръчки, както и редица други елементи от управленската практика на New Public Management в българската практика, доведе до редица трудности, свързани с адаптирането и синхронизирането им в необходимата степен.

Целта на обществените поръчки, в съответствие с общата управленска философия, в която са изградени като модел, е да се осигури максимално ефективното разходване на публичните ресурси при запазване и насърчаване на средата за свободна конкуренция, публичност, прозрачност и отчетност в действията на институциите и изпълнителите.

Практиката, обаче, показва, че независимо от наличието на законодателни усилия за създаването на гаранции за ефективно приложение на механизма на обществените поръчки, част от проблемите при управлението на публичните средства продължават да се възпроизвеждат. Без съмнение, един от тези проблеми е свързан с практиката на фаворизиране, политическа зависимост, липса на прозрачност и отчетност, които в крайна сметка изграждат средата за корупция.

Налице е висока степен на взаимно недоверие между участниците в процедурите по възлагане и изпълнение на обществени поръчки. Макар истинските равнища на корупция да са далеч по-ниски, отколкото могат да бъдат измерени чрез различни форми на изследване на общественото мнение, доминират нагласите, че цялата практика на обществените поръчки е пронизана от корупция. Тези нагласи определят в голяма степен поведението на различните участници.

Както възложителите, така и изпълнителите са убедени, че работят в корумпирана среда. В този смисъл, корупцията е получила своята легитимност като доминиращо средство за достигане до дефицитни ресурси. Възложителите изпитват дълбоки съмнения в почтеността на потенциалните изпълнители, а те, на свой ред, са убедени, че възложителите манипулират условията на обществените поръчки така, че да фаворизират, заобикаляйки закона, определени изпълнители, които са политически обвързани. Устойчива е представата за политическия натиск като фактор в развитието на практиката на обществените поръчки.

В този смисъл, инструмент като Пакта за почтеност би могъл да има за цел не толкова надграждане върху основата на вече съществуващи и ефективно функциониращи отношения, колкото да бъде **коректив на част от негативните ефекти**, които се генерират в публичната среда поради частичното и неубедително установяване на самия управленски модел.

Пактът би могъл да бъде възприет като ново равнище на качество на публичните дела, насочено към **постигането на още повече прозрачност и отговорност в действията на възложителите и изпълнителите**, като допълнителна гаранция за спазването на закона.

Пактът може да бъде разглеждан като **средство за компенсиране на несъвършенствата в закона**, като способ за осигуряване на още повече прозрачност и почтеност при реализацията на обществените поръчки. При определени условия Пактът за почтеност може да бъде осмислен и като средство за повишаване на ефективността.

Пактът успешно би могъл да бъде моделиран и прилаган като **инструмент за управление на конфликти**. В тази перспектива, той би могъл да бъде използван като ефективен инструмент за определяне на допустимите средства и методи за решаване на евентуални конфликти, възникващи в хода на изработването, възлагането и изпълнението на обществени поръчки.



Това е инструмент, който би могъл да **минимизира рисковете от незаконно, но целенасочено въздействие върху условията за подготовка, възлагане и реализация на обществените поръчки**. При липсата на достатъчно ефективна корпоративна регулация в рамките на бизнеса, както и при липсата на вътрешни правила за действие в рамките на администрацията, подобен инструмент би трябвало да компенсира съществуващите дефицити.

Важно е да се отбележи, че при съществуващите български условия, Пактът за почтеност не би могъл да бъде въвеждан по един и същи начин навсякъде. Неговата обща философия и принципи могат да бъдат допълвани във всеки конкретен случай, като се отчитат съответните специфики на правната рамка и начина на функциониране на административните структури.

ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ И ПОЛИТИКАТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

Концепцията на Пакта за почтеност произлиза от разработената от Transparency International политика за почтеност – модел за ефективно антикорупционно поведение, добро управление на публичния сектор и повишаване на доверието при разходване на обществени средства.

Политиката за почтеност задава визията за почтено и ефективно управление, като представя общия контекст, в който се полагат усилията за публичните институции и бизнеса за създаване на среда, ограничаваща разпространението на различни корупционни практики и модели.

Политиката за почтеност операционализира понятието за почтеност и го свежда до конкретни индикатори в сферата на обществените поръчки, подлежащи на емпирично установяване и измерване, при всяка една от фазите на процеса по възлагане и реализиране на обществените поръчки.

Именно затова TI-България предлага на съответните публични институции и участниците в процедурите по възлагане и изпълнение на обществени поръчки, наред с приложението на Пакта за почтеност, да приложат и своя собствена политика за почтеност, задаваща общата рамка и параметри на добро управление.

В случай че публичните институции и участниците в процедурите имат готовност да се ангажират с конкретни задължения, насочени към недопускане на корупционно и неприемливо поведение, те могат да изберат да подпишат Пакт за почтеност, съдържащ конкретни гаранции за почтеност.



КАК РАБОТИ ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ

Рискови зони, върху които може да въздейства Пактът за почтеност

Проведените социологически изследвания показват **три зони, които в най-голяма степен се определят като рискови при обществените поръчки.**

На първо място, това е **вземането на решение за обявяване на обществена поръчка и избора на метод за нейната реализация.** Тази фаза от развитието на процедурата изцяло зависи от компетентността и приоритетите на възложителя и в същото време в най-малка степен подлежи на контрол. Дори развитието на практиката на предварителен контрол, към която постепенно се променя българското законодателство, не би могла ефективно да контролира тази първоначална фаза. Макар и частично, при наличието на определен административен капацитет и добре структурирана стратегия, предварителният контрол би могъл да установи наличието на специфични детайли в изискванията за изпълнителя, които скрито биха фаворизирали един или друг от потенциалните кандидати. На практика, това предполага наличието на изключително сериозна експертиза, която по същество да дублира дейността на институциите-възложители.

Втората критична фаза, която бе установена в хода на изследванията и има пряко отношение към приложимостта на Пакта за почтеност, е определена от **параметрите на подписване на договора за обществена поръчка.** Независимо от наличието на законови възможности за провеждането на истински процес на водене на преговори по отношение на конкретни параметри на изпълнението на договора, най-често тази фаза на процеса е сведена до изцяло формалното подписване на предварително подготвен рамков договор. Потенциалът на договорния процес по отношение на създаването на реални гаранции за качеството на изпълнението не се използва пълноценно. В същото време, именно в тази фаза, възложителят и изпълнителят, а преди това и останалите кандидати, се намират в условия на реална равнопоставеност.

Третата критична фаза от процеса, спрямо която Пактът би могъл да има определено значение, е **изпълнението на обществената поръчка.** С известни изключения, възложителят не разполага с необходимите средства за контрол върху изпълнението, освен по отношение на крайния му резултат. Във фазата на изпълнението, организацията, спечелила обществената поръчка, по същество подлежи на контрол от други органи и институции, които не винаги имат връзка с възложителя на обществената поръчка.

ЕТАПИ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ УЧАСТНИЦИТЕ

Тематичното насочване на взаимните ангажименти, поети чрез Пакта за почтеност към тези три фази на процеса, би могло да повиши както неговата ефективност, така и да доведе до по-висока степен на приложимост на останалите норми, заложили в споразумението.



Така, по отношение на етапа на **планиране на обществените поръчки**, Пактът и политиката за почтеност предвиждат:

- комплекс от мерки, насочени към създаване и стриктно спазване на правила за предварително планиране на обществените поръчки и необходимия бюджет, при спазване на задължителна прозрачност и публичност на процеса;
- създаване на условия за обективен подбор на експерти за техническо и бюджетно планиране на обществените поръчки с ясни условия и общодостъпни резултати от извършения подбор;
- публично оповестяване на планираните (все още необявени) обществени поръчки, както и предвидения за тях бюджет и максимален срок за разплащане и други.

На етапа на **подготовка на обществената поръчка** Пактът и Политиката за почтеност предвиждат:

- създаването на обосновани, публично оповестени критерии за участие, при спазване на правилото да не се поставят изкуствени ограничения пред евентуалните участници;
- оповестяване на критерии за подбор на експерти за подготовка на обществените поръчки и на информация, която да гарантира, че поставените изисквания са обективни и независими;
- оповестяване на резултатите от дейността на експертите.

По отношение на етапа на **провеждане на обществената поръчка** Пактът и политиката за почтеност предвиждат следните задължения за участниците:

- да се въздържат от възможни проявни форми на неприемливо поведение;
- да предоставят на независимия наблюдател информация за всички направени от тях разходи във връзка с участието им в процедурата;
- да му предоставят, при поискване, и друга информация за нуждите на гражданския мониторинг;
- да реагират при съмнения за корупционни и други незаконни практики и да информират

за резултатите им възложителя и независимия наблюдател;

- да се въздържат от съгласувателни действия, нарушение на конкуренцията или други прояви на неприемливо поведение, противоречащи на добрите бизнес практики.

На тези задължения съответства **правото** на всички участници:

- да се ползват от изводите, анализите и препоръките на независимия наблюдател, за да извършат собствена преценка за законосъобразността и прозрачността на процедурата;
- да упражняват мониторинг върху изпълнението на обществената поръчка;
- да искат от възложителя и от независимия наблюдател да предприемат конкретни действия по проверка на спорни обстоятелства и по отправяне на задължителни препоръки за избягване на неприемливо поведение.

На етапа на **реализация и приключване на обществената поръчка** Пактът и политиката за почтеност предвиждат независимият наблюдател, а по преценка на възложителя – и другите участници в Пакта за почтеност, да могат да присъстват на извършването на фактически контролни дейности, свързани с изпълнението на договора, включително и през гаранционния период. Независимият наблюдател, а по преценка на възложителя – и участниците в Пакта, да имат право да присъстват на всички срещи между възложителя и изпълнителя във връзка с изпълнението на обществената поръчка.

Концепцията на Пакта е възложителят и присъединилите се участници да делегират правомощия на независимия наблюдател като израз на безусловното си доверие към професионалните и нравствени качества, обективността и безпристрастността на лицата, осъществяващи дейност като наблюдател, да събират и обработват информация за дейността на участниците на всеки етап от процедурата, да извършват пряко наблюдение на действията на участниците и да дават мнения, заключения и препоръки с оглед изпълнението на правата и задълженията, установени с Пакта.



ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ВЪВЕЖДАНЕТО НА ПАКТА

Практиката в различните държави, приложили Пакта за почтеност, показва, че прилагането на комплекса от мерки за избягване на корупционните практики, нелоялната конкуренция и неприемливото поведение на стопанските субекти в процедурата по възлагане на обществени поръчки, води до **намаляване с до 30 % на обществените разходи за доставки и услуги.**

Повишава се качеството на изпълнението на възложената обществена поръчка, тъй като всеки етап от изпълнението се проследява пряко от определения от възложителя и безусловно приет от изпълнителя, при присъединяването му към Пакта, независим наблюдател, а в редица случаи – и от други от участниците в процедурата по възлагане.

Спестяват се време и средства от неоснователно задействани съдебни процедури във връзка с обжалване действията на възложителя на отделните етапи от процедурата, тъй като, убедени в това, че процедурата се е развила законосъобразно и прозрачно, бидейки активни участници във всеки етап от провеждането ѝ, участниците се въздържат от неоснователни правни претенции.

Повишава се доверието към управляващите и към възможността им да създадат реални гаранции за защита на обществения интерес, правата и интересите на стопанските субекти, включително и в област, традиционно високорискова за оказване на корупционен натиск.

ГАРАНЦИИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПАКТА И РОЛЯ НА НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ

Всяка норма би останала само добро пожелание, ако не е скрепена със съответните гаранции за изпълнението ѝ. Затова в концепцията на Пакта е залегнала и система от правни гаранции за надлежното и навременно изпълнение на задълженията на участниците в процедурата.

Основната гаранция за изпълнението на Пакта е **фигурата на независимия наблюдател**. Това във всеки случай е организация, ползваща се с обществен авторитет и доказала с дългогодишна дейност в областта на борбата с корупцията, че е независима, обективна и безпристрастна, разполага с експерти с неоспорими професионални и нравствени качества, които не биха направили компромис що се касае да предприемат мерки за превенция или противодействие на правонарушенията и обществено неприемливите бизнес практики. Независимият наблюдател се избира от възложителя и с присъединяването си към Пакта всички участници безусловно и неотменимо приемат да съдействат за осъществяване на дейността му и да изпълняват неговите препоръки и решения.



Наред с това Пактът предвижда система от редица **поощрения** за участниците в процедурата, избрали да се присъединят към Пакта, като включването им в специално създаден публичен регистър, активно поведение от страна на възложителя да популяризира сред възложители със сходен профил у нас и в други държави присъединяването към Пакта, както и възможности да упражняват мониторинг върху дейността на възложителя и изпълнителя. Идеята е стопанските субекти, които избират да спазват стриктно закона и да не предприемат неприемливо поведение, да имат пряка полза от това и на следващ етап да имат предимство като предпочитани кандидати за изпълнители.

Предвиждат се и **санкции** в случай на осъществено неприемливо поведение от участници в процедурата, присъединили се към Пакта. Като такива могат да бъдат установени мотивирано изключване от регистъра на участниците в Пакта, уведомяване на възложители със сходен профил за констатираното неприемливо поведение, имуществени санкции, прекратяване по-нататъшното участие в процедурата и други.

СВЕТОВНИЯТ ОПИТ

Пактът за почтеност успешно работи във водещи пазарни икономики като Германия, Италия и Великобритания, както и в развиващи се или нововъзникващи икономики като Латвия, Аржентина, Колумбия, Еквадор, Индонезия, Пакистан и другаде. Въведен е в 15 държави по света и моделите му се усъвършенстват постоянно въз основа на обратната връзка, мнения и препоръки от широк кръг лица и организации.

Макар да има вече изградени и изпитани във времето ефективни и работещи модели на пактове за почтеност, те не се прилагат механично във всяка от държавите, а се приспособяват спрямо особеностите на икономиката и правната уредба на процедурата по възлагане на обществените поръчки с цел осигуряване на приложимост и ефективност.

Глобалната оценка на опита на различните държави, приложили Пакта, показва, че концепцията му може да бъде много ефективна. Една от положителните страни на концепцията за Пакт е именно това, че е достатъчно гъвкава, за да се адаптира не само към различните местни законодателства и изисквания, а и към различните степени на съгласие от страна на институциите да възприемат подобен подход. Въпреки това, има някои основни принципи и правила, които запазват базисното съдържание на инструмента „Пакт за почтеност“, като такъв, подкрепен от ТІ.

При въвеждането на Пакта, България има възможност да ползва световния опит във връзка с прилагането на различните модели, както и опита на различни експерти и институции относно проблемните зони и слабости в процедурата по възлагане на обществени поръчки у нас.



II. ОБХВАТ НА ПИЛОТНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ

Българският модел на Пакт за почтеност е създаден от Асоциация „Прозрачност без граници“ въз основа на редица експертни оценки, социологически изследвания, анализи на българското законодателство, сравнителни изследвания и проучване на чуждестранен опит в областите на обществените поръчки, процедурите за концесиониране и приватизация. Той е разработен в съответствие с разпоредбите на българското законодателство и е допълнителен инструмент за повишаване на прозрачността и почтеността в една от най-проблемните сфери в управлението – възлагането и изпълнението на обществени поръчки.

Пактът за почтеност е предназначен да повиши прозрачността, отчетността и почтеността при изразходването на публични средства и посредством това – да създаде доверие в институциите и бизнеса, които се придържат към принципите на доброто управление и честната пазарна конкуренция.

Особеност на българския модел на Пакт за почтеност е поставянето на акцент върху стимулите, които следва да промотират ангажимента на страните в тази антикорупционна инициатива. Основен стимул на Пакта е Бялата книга, която промотира коректните участници, изпълняващи ангажиментите си по Пакта за почтеност в обществената поръчка.



ПРИНЦИПИ НА РАБОТА ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ

I. НЕЗАВИСИМОСТ
на организацията
(и в частност на
мониторяния екип)
при изпълнение на
дейността

II. ПРОФЕСИОНАЛИЗЪМ
и спазване на
стандартите за
професионален
експертен подход в
работата

**III. Политическа
БЕЗПРИСТРАСТНОСТ**

IV. КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ
с цел ненакърняване
на законните интереси
на участниците в
процедурата



НАБЛЮДЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА ОСНОВНИ ЕТАПИ, ПОДЛЕЖАЩИ НА НАБЛЮДЕНИЕ

1. Подготовка на обществената поръчка

- Планиране на дейността на организацията и оценка на нуждите от изпълнение на конкретна дейност (строителство, доставка, услуги)
- Решение за провеждане на процедура за обществен поръчка
- Изработване на тържната документация

2. Провеждане на конкурсната процедура

- Решение за избор на комисия за оценка на офертите
- Открити заседания на комисията
- Протоколи от работата на комисията
- Решение за избор на изпълнител
- Сключване на договор за изпълнение на поръчката

3. Изпълнение на договора

- Изпълнение на ангажиментите по договора (спазване на срокове, дейности, резултати):
 - Прозрачност
 - Отчетност
 - Ефективност
 - Контрол
- Съответствие на вътрешни нормативни документи
- Адекватност на организационната система и ресурсна обезпеченост
- Наличие на системи за управление и контрол
- Процес на изпълнение и постигнати резултати

МЕТОДИ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

I. ДОКУМЕНТАЛЕН АНАЛИЗ

- Проучване на документи, предоставени по надлежния официален ред от институциите. Анализът на документите обхваща и техните работни версии, доколкото по тях могат да се правят конкретни препоръки и коментари в хода на тяхното изработване.
- Изводите и оценката се базират на окончателните варианти на документите.

II. ПРЯКО НАБЛЮДЕНИЕ

- Работни срещи
- Проверки на място за извършване на оценка на процеса на провеждане на конкурсната процедура и изпълнение на договора (включващи мониторинг на място, извършван от оторизиран експертен екип на организацията, със съдействието на местни мониториращи екипи).

III. СОЦИОЛОГИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

- Анкети и експертни интервюта на представители на възложителите и на участниците в конкурсната процедура с цел получаване на оценките им относно обществената поръчка и относно ефекта от приложението на Пакта за почтеност.
- Медиен мониторинг на публикации по темата – необходим компонент с оглед на съставянето на оценка на наблюдението, отчитаща различни гледни точки и позиции в обществените дискусии



НАБЛЮДЕНИЕ НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

ОСНОВНИ АНГАЖИМЕНТИ, ПОДЛЕЖАЩИ НА НАБЛЮДЕНИЕ

Клауза от Пакта за почтеност	Участник, към когото е приложима клаузата от ПП	Източници на информация:	
		Необходими документи	Методи за проверка на изпълнението
Чл. ..., ал. 1 2 3	Възложител Участници Изпълнител	Видове документи: - общовалидни документи за всяка ОП - специфични документи, в зависимост от предмета на ОП	Проверка на документи Проверка на място Работни срещи Социологически изследвания, медийни публикации
Чл. 4, ал. 1 СТРАНИТЕ приемат да осигурят на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ (НН/НАБЛЮДАТЕЛЯ) достъп до документи, свързани с участието им в процедурата..., както и да отговарят на писмените въпроси на НН, при условията на конфиденциалност. 1 2 3	Всички (възложител, участници, изпълнител)	Стратегически документ за планиране на необходимостта от извършване на дейността Вътрешни правила за подготовка на документация Проект на тръжната документация. Договор за обществената поръчка, с анекси и приложения към него	Проверка на документи Проверка на място
Чл. 5, ал.1 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ се задължава да изготви и представи на НАБЛЮДАТЕЛЯ списък на физическите и юридическите лица (и пряко ангажираните техни служители), които участват в подготовката и провеждането на обществената поръчка. 1 2	Възложител	Заповеди за работна група по подготовка на документацията Заповеди за избор на външен консултант за разработване на документацията	Проверка на документи



Клауза от Пакта за почтеност	Участник, към когото е приложима клаузата от ПП	Източници на информация:	
		Необходими документи	Методи за проверка на изпълнението
Чл. 6, ал. 1 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ се задължава да представя на НАБЛЮДАТЕЛЯ планираните разходи и отчет за извършените разходи за външни наети лица по подготовката, провеждането и изпълнението на ОП. Чл. 6, ал. 2 Информацията по ал.1 се предоставя на НАБЛЮДАТЕЛЯ при поискване. 1 2 3	Възложител	Отчетен или друг документ, представящ информация	Проверка на документи/писмо
Чл. 7, ал. 1 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ се задължава да уведоми НАБЛЮДАТЕЛЯ за състава на комисията, която е назначил. Чл. 7, ал. 2 Към уведомлението се прилагат и декларациите на членовете на комисията за обстоятелства, представляващи конфликт на интереси. 2	Възложител	Заповед за съставяне на комисията за оценка на кандидатите Декларации за конфликт на интереси, попълнени от членовете на комисиите	Проверка на документи
Чл. 8 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ се задължава да предостави на НАБЛЮДАТЕЛЯ доклада, съответно протокола от работата на комисията. НАБЛЮДАТЕЛЯТ извършва анализ и изготвя докладите си по начин, който не оповестява конкретните позиции на членовете на комисията. 2	Всички (възложител, участници, изпълнител)	Доклад, протокол от работата на комисията	Проверка на документи



Клауза от Пакта за почтеност	Участник, към когото е приложима клаузата от ПП	Източници на информация:	
		Необходими документи	Методи за проверка на изпълнението
Чл. 9 УЧАСТНИКЪТ приема, след приключване на работата на комисията, при поискване от НАБЛЮДАТЕЛЯ, да му предостави достъп до документацията, изготвена във връзка с участието му в обществената поръчка. 2	Участник	Документация, свързана с предложението за кандидатстване	Проверка на документи Проверка на място Работна среща
Чл. 10, ал. 1 УЧАСТНИКЪТ се задължава, при поискване от НАБЛЮДАТЕЛЯ, да представи пълен и достоверен списък на външни наети лица (физически и юридически) и услуги, които е използвал в процеса на подготовка за участие в процедурата по възлагане на ОП и изпълнението й. 2 3	Участник	Списък на външни наети лица	Проверка на документи Проверка на място
Чл. 10, ал. 2 Когато контрагентите на УЧАСТНИКА са юридически лица, то те посочват изчерпателно поименно лицата, които ангажират пряко за изпълнение на задълженията си към участника. 2 3	Участник	Списък с имената/ информация за юридическите лица	Проверка на документи Проверка на място
Чл. 10, ал. 3 УЧАСТНИКЪТ се задължава да предостави при поискване на НАБЛЮДАТЕЛЯ отчет разходите си дейности за те по ал. 1. 2 3	Участник	Отчет за разходите	Проверка на документи Проверка на място



Клауза от Пакта за почтеност	Участник, към когото е приложима клаузата от ПП	Източници на информация:	
		Необходими документи	Методи за проверка на изпълнението
Чл. 11 УЧАСТНИКЪТ се съгласява при приложение на чл. 70 ЗОП да предостави подробната писмена обосновка на офертата му да бъде представена на НАБЛЮДАТЕЛЯ за целите на анализа и изготвянето на докладите. 2	Участник	Писмена обосновка	Проверка на документи
Чл. 12, ал. 1 УЧАСТНИКЪТ се съгласява, при сключване на договор за изпълнение на ОП, ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ да представи на НАБЛЮДАТЕЛЯ достъп до договора за обществената поръчка, включително приложенията и документите, към които препраща. Чл. 12, ал. 2 Правилата на ал. 1 се прилагат и за всички изменения и допълнения на договора по ал. 1. 2 3	Възложител	Договор за изпълнение на ОП	Проверка на документи Проверка на място
Чл. 13 СТРАНИТЕ приемат обмяната на кореспонденция за целия период на действие на ПАКТА, включително и в етапа на изпълнение и в гаранционния срок, да бъде достъпна за НАБЛЮДАТЕЛЯ. Това задължение включва и актовете, които Възложителят и изпълнителят създават и си разменят при изпълнение на договора. 2 3	Всички	Писмена кореспонденция (на хартиен носител, е-писма)	Проверка на документи Проверка на място



БЯЛА КНИГА

на участниците в Пакт за почтеност

обществена поръчка „.....”,

възложител, период на изпълнение

Настоящата БЯЛА КНИГА е част от българския модел на Пакт за почтеност при обществените поръчки. Тя има за цел да даде публичност на изпълнението на ангажиментите на участниците в обществените поръчки, които са се присъединили към реализирането на Пакта и дават своя принос за повишаването на прозрачността и отчетността в този процес. Посредством възможността да предоставя актуална информация на обществото, Бялата книга представлява един от специфичните стимули за почтения бизнес и съдейства за установяване на почтена конкурентна бизнес среда в страната.

Участници в процедурата по възлагане на обществената поръчка	Участник, с който е сключен договор за изпълнение на обществената поръчка	Участници, които са се присъединили към Пакта за почтеност	Извършени заличавания в Бялата книга (причини и дата на заличаванията)



Клауза от Пакта за почтеност	Участник, към когото е приложима клаузата от ПП	Източници на информация:	
		Необходими документи	Методи за проверка на изпълнението
Чл. 14, ал. 1 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ поддържа БЯЛА КНИГА на УЧАСТНИЦИТЕ в ПАКТА. 2 3	Всички	Бяла книга	Проверка на документи Проверка чрез достъп до интернет страницата
Чл. 14, ал. 2 В БЯЛАТА КНИГА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ вписва: 1. участниците в процедурата по възлагане на обществената поръчка; 2. участниците, които са се присъединили към ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ; 3. участника, с който е сключен договор за изпълнение на обществената поръчка; 4. извършените заличавания в БЯЛАТА КНИГА и причините за това. 2 3	Всички	Бяла книга	Проверка на документи Проверка чрез достъп до интернет страницата
Чл. 14, ал. 3 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ води активна политика за популяризиране на БЯЛАТА КНИГА. ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ поддържа публичен достъпа до БЯЛАТА КНИГА чрез своя интернет сайт и при поискване информира възложители ... в рамките на Европейския съюз, за вписванията, които е извършил в нея. 2 3	Всички	Бяла книга	Проверка на документи Проверка чрез достъп до интернет страницата



Клауза от Пакта за почтеност	Участник, към когото е приложима клаузата от ПП	Източници на информация:	
		Необходими документи	Методи за проверка на изпълнението
Чл. 15, ал. 1 СТРАНИТЕ приемат, ако с УЧАСТНИК бъде сключен договор за изпълнение, НАБЛЮДАТЕЛЯТ може да присъства на срещи между ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ и изпълнителя, както и на извършването на действия по изпълнението на договора. 3	Всички	Информация за план-график на срещите Уведомителни писма за планирани срещи Документи, свързани с предмета на срещата	Проверка на документи Проверка на място Работна среща
Чл. 15, ал. 2 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ представя на НАБЛЮДАТЕЛЯ график за дейностите по изпълнение на договора, както и график на планираните срещи. 3	Възложител	Договор за изпълнение на ОП	Проверка на документи
Чл. 16, ал. 1 За постигане целите на ПАКТА, непосредствено след подписването му, УЧАСТНИКЪТ определя лице на ръководна длъжност, което отговаря за прилагането на ПАКТА. 3	Всички	Писмена кореспонденция (на хартиен носител, е-писма)	Проверка на документи Проверка на място



Клауза от Пакта за почтеност	Участник, към когото е приложима клаузата от ПП	Източници на информация:	
		Необходими документи	Методи за проверка на изпълнението
Чл. 2, ал. 1 СТРАНИТЕ и техните служители, включително и тези, на които не са възложени преки задължения по подготовката, провеждането и контрола върху изпълнението на ОП, се задължават да се въздържат от неприемливо поведение. 1 2 3	Всички	Вътрешни разпоредби Етични кодекси	Проверка на документи Работна среща
Чл. 17, ал. 3 В случаите, в които установи нарушение или неприемливо поведение или предпоставки за такова, НАБЛЮДАТЕЛЯТ уведомява ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ и/или УЧАСТНИКА. 1 2 3	Независим наблюдател	Писма	
Чл. 18, ал. 1 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ и УЧАСТНИКЪТ се задължават незабавно да започнат съответно вътрешно производство за изясняване на действията на своите служители, чието неприемливо поведение съставлява дисциплинарно нарушение. 1 2 3	Всички	Писмени уведомления за предприети действия	Проверка на документи



Пактът за почтеност е пилотно приложен като инструмент за наблюдение на обществените поръчки, организирани от три институции от централната администрация – Агенция „Пътна инфраструктура“, с принципал Министерство на регионалното развитие, Министерство за здравеопазването и Министерство на труда и социалната политика. Средствата, с които се изпълняват обществените поръчки, са предоставени от националния бюджет, съ-финансирани със средства от три оперативни програми: ОП „Транспорт“, ОП „Регионално развитие“ и ОП „Развитие на човешките ресурси“. Периодът на наблюдение обхваща май 2012 г. – декември 2013 г.

Възложител: Агенция „Пътна инфраструктура“/Министерство на регионалното развитие	
Предмет на обществената поръчка	Проектиране и строителството на обект: автомагистрала „Струма“, лот 2, участък „Дупница-Благоевград“ от км 322+000 до км 359+000
Стойност	298, 935 млн. лв., без ДДС, финансиране от ОП „Транспорт“
Период на изпълнение	22 месеца от сключването на договора за изпълнение на 27.02.2013 г.
Възложител – страна по Пакта за почтеност	Агенция „Пътна инфраструктура“/Министерство на регионалното развитие (МРРБ към момента на сключване на Пакта за почтеност)
Участници в поръчката - страни по Пакта за почтеност	1. "Актор" АСД, Гърция 2. Консорциум „Струма – Лот 2“ (в състав: „Импреза“ АД, Италия; „ГБС Инфраструктурно строителство“ АД, България; „Пътстрой-92“ АД, България (изпълнител на обществената поръчка) Бел: Самостоятелна подкрепа и заявление за присъединяване към Пакта е представено и от „Хохтийф Салюшънс“ АГ България – част от обединение „Струма 2012“)



Възложител: Министерство на здравеопазването

Предмет на обществената поръчка	Извършване на строително-монтажни работи в домове за медикосоциални грижи за деца", с 8 обособени позиции по проект „Преструктуриране на домовете за медико-социални грижи за деца от 0-3 години"
Стойност	6, 883 951 лв. без ДДС за 8 обособени позиции, финансиране от ОП „Регионално развитие"
Период на изпълнение	8 месеца от сключването на договора за изпълнение на 08.01.2013 г.
Възложител – страна по Пакта за почтеност	Министерство на здравеопазването
Участници в поръчката – страни по Пакта за почтеност	1. Обединение „Радита - Стройкомерс" ООД, гр. Търговище. 2. Консорциум „Техноком" ДЗЗД", гр. София (в състав: „Монолитно строителство" ЕООД и „Божков – Билд" ООД) (изпълнител на обособена позиция 5 от проекта за гр. Перник)

Възложител: Министерство на труда и социалната политика

Предмет на обществените поръчки	1. Обществена поръчка за „Избор на консултант по проектно управление" 2. Обществена поръчка за „Избор на консултант по европейска хармонизация" 3. Обществена поръчка за „Избор на консултант по информационни технологии" (част от проект „Изграждане и въвеждане в експлоатация на национална система за електронен обмен на данни в областта на социалната сигурност, за целите на Регламент № 883/2004 и 987/09 – EESSI")
Стойност	„Проектно управление" - 30 096 лв.; „Европейска хармонизация" – 10 680 лв., „Информационни технологии" – 30 096 лв., финансиране от ОП „Развитие на човешките ресурси"
Период на изпълнение	01.07.2012 г. – 31.12.2014 г.
Възложител – страна по Пакта за почтеност	Министерство на труда и социалната политика
Участници в поръчката – страни по Пакта за почтеност	1. Димитър Георгиев (консултант по информационни технологии) 2. Бонислав Радев (консултант по проектно управление) 3. Веселина Енчева (консултант по европейска хармонизация)



III. ОЦЕНКА НА ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ В БЪЛГАРИЯ

ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ПАКТА

Българският модел на Пакт за почтеност при обществените поръчки бе разработен от Асоциация „Прозрачност без граници“ през 2011 година. С оглед на това, че той представлява нов инструмент за превенция на корупционни практики при обществените поръчки, бе предвиден относително дълъг период за консултиране на изработения проект с представители на институциите и с бизнеса.

Процесът на популяризиране на конкретния модел на Пакт за почтеност стартира през януари 2012 година. В тази връзка бяха проведени: а) работни срещи с представители на политическите ръководства на трите министерства; б) работни срещи с експерти от звената, ангажирани с подготовка и осъществяване на контрол при обществените поръчки, управление на средства от европейските фондове и звената за контрол; в) работни срещи с представители на бизнеса – браншови структури на бизнеса, асоциации на бизнеса, опериращи в национален и международен мащаб; г) публични дискусии с представители на министерствата, на контролни институции и организации на бизнеса. В рамките на тези срещи и дискусии бяха обсъждани позитивният опит от прилагане на пактове за почтеност в други държави, очаквани позитивни резултати от прилагането на този антикорупционен инструмент в България, както и основни елементи и правила за взаимодействие между страните според разработения български модел на Пакт за почтеност при обществените поръчки.

Процесът на обсъждане, популяризиране и присъединяване към Пакта завърши през ноември 2012 година с официалното подписване на споразумения за сътрудничество със съответните министерства, подписване на три самостоятелни Пакта за почтеност, въз основа на които се наблюдават 5 избрани обществени поръчки и откриване на процедури за присъединяването към документа от страна на кандидатите в наблюдаваните обществени поръчки.

Това позволи на екипа на Асоциация „Прозрачност без граници“ да пристъпи към стартирането на кръг от преговори, работни срещи и дискусии с участниците в обществените поръчки, с цел тяхното присъединяване към Пакта.

Основни констатации

1. Период на популяризиране на Пакта за почтеност в обществените поръчки и присъединяване към инициативата

Резултатите от наблюдението на този първоначален етап от осъществяването на инициативата показват, че процесът на популяризиране на концепцията, обсъждане на конкретното съдържание на документа и присъединяване към Пакта за почтеност при обществените поръчки може да отнеме относително дълъг период от време. В конкретния случай при експерименталното въвеждане на Пакта в български контекст, този период варира **от 4 месеца до 11 месеца**.

Този период може да бъде осъществен в относително **по-кратки срокове** в административни структури, в които е ясно определено звеното, което има основна отговорност (респ. ръководна роля) при осъществяването на обществени поръчки, съответно – при осъществяването на инициативи за сътрудничество в тази област. В по-големите институции, с усложнена административна структура и множество звена, които имат споделени функции и отговорности, съществува необходимост от осигуряване на **по-продължителен период** за съгласуване на ангажиментите по осъществяване на такава инициатива. В тази връзка следва да бъдат взети предвид възможностите за изразяване на различни становища от различните отдели и дирекции (предвид различните функции и отговорности, с които са натоварени), необходимостта от изчистване на противоречията между тях, както и необходимостта от разглеждане на документа на основните административни нива.



В допълнение към това, процесът на обсъждане и присъединяване към Пакта за почтеност може да бъде допълнително удължен от **необходимостта от съгласуване между две или повече структури**, които разполагат с административна самостоятелност, но е необходимо да си сътрудничат при реализирането на проекти, които са от голяма обществена значимост или са свързани с изразходването на значителни обществени средства.

Потвърждение за това, на първо място, дава случаят с приемането на Пакта за почтеност от Агенция „Пътна инфраструктура“, чийто принципал е Министерство на регионалното развитие (към момента на стартиране на инициативата – МРРБ). В този случай беше необходимо извършване на последователно съгласуване на Пакта за почтеност в рамките на административната структура на МРРБ и на АПИ, след което – отново одобряване на съгласувания Пакт за почтеност от страна на МРРБ.

На второ място (но не по значение), в случай на **финансиране от европейски фондове**, следва да бъде взета предвид и необходимостта от съгласуване с управляващия орган на съответната оперативна програма. Съгласуването с управляващ орган, който е разположен в административната структура на друга административна структура също се оказва фактор, който се отразява на продължителността на процеса на обсъждане на инициативата и вземането на решение за нейното реализиране.

Процесът на присъединяване на участниците в обществените поръчки продължи около 3 месеца.

2. Готовност за ангажираност към Пакта за почтеност от страна на възложителя

Резултатите от пилотното осъществяване на инициативата показаха ясно обособяване на нивата в административните структури, които оценяват положителния потенциал на Пакта за почтеност и са готови да се ангажират с неговото експериментално въвеждане. **Най-висока степен на ангажираност** в първоначалния етап проявява най-високото управленско ниво в съответната административна структура – министри, членове на политически кабинет, членове на управителен съвет. Основната причина за това позитивно отношение се корени във факта, че висшето управленско ниво на административната структура осъзнава необходимостта от по-висока степен на прозрачност и посредством нея – осъзнава потенциала за създаване на доверие към дейността на институцията, която представляват и ръководят. Ръководните нива на институциите имат най-ясното разбиране, че тяхната дейност е обект на обществена интерес. В тази връзка именно управленските нива на институцията-възложител оценяват смисъла от прилагането на инструмент, който може да им донесе повече **прозрачност и публичност**. Наред с това, те осъзнават потенциала на Пакта като инструмент за външно наблюдение, чрез който могат да осъществяват **контрол върху работата на своите служители**. На трето място, ръководните нива на възложителя оценяват, че външното наблюдение предоставя възможност за **допълнителен контрол върху изпълнителя** с цел спазване на ангажиментите по договора.

В първоначалния етап от осъществяването на инициативата **най-ниска степен на ангажираност** към експерименталното прилагане на Пакт за почтеност има средното ниво на административните структури. Причините за това могат да бъдат разглеждани в две основни насоки. От една страна, служителите от звената очакват подобна инициатива да бъде допълнително бреме и ангажимент, който не би могъл да окаже положително въздействие върху



действията на участниците в обществената поръчка и като цяло – върху нейното осъществяване. Наред с това, служителите, работещи в тези административни звена, разбират, че именно те ще бъдат натоварени с изпълнението на ангажиментите по Пакта за почтеност. На второ място, следва да бъде отчетен и фактът, че Пактът за почтеност е инструмент за граждански мониторинг и в този смисъл действията им ще бъдат обект на външно наблюдение. Това, до определена степен, ги поставя в ситуация на двустранен надзор: от една страна – от ръководството на институцията, в която работят (безспорно установено разбиране), а от друга страна – от външен граждански контрол (израз на съвременното разбиране, че модерната администрация следва да е прозрачна и отговорна пред гражданите).

Резултатите от осъществения мониторинг на следващите етапи от наблюдаваните обществени поръчки показаха, че ангажиментът на изпълнителските нива от администрацията към прилагането на Пакта за почтеност се увеличава при изпълнението на обществената поръчка. Проявяването на интерес именно на този етап е обяснимо предвид факта, че служителите от администрацията имат непосредствен интерес от осъществяване на по-ефективен контрол върху дейността на избрания изпълнител. В този смисъл, служителите от администрацията разбират, че външното наблюдение може да окаже дисциплиниращ ефект върху изпълнителя и е още една гаранция за постигане на търсения резултат от обществената поръчка.

3. Готовност за ангажираност към Пакта за почтеност от страна на кандидатите в обществените поръчки

Въвеждането на Пакт за почтеност при обществените поръчки е относително непозната за страната антикорупционна инициатива. В тази връзка резултатите от експерименталното приложение откритоиха две съществени разлики в предварителните нагласи и очаквания от инициативата.

На първо място, значително **по-висока степен на позитивно отношение, очаквания и готовност за участие** в инициативата проявяват представителите на чуждестранни фирми и на бизнес организации, обединяващи усилията на международни и чуждестранни компании, отколкото българските фирми, които работят само в рамките на националния пазар. До определена степен, повишеният интерес на чуждестранните фирми се обяснява с факта, че подобни инициативи за насърчаване на етичния бизнес са по-широко разпространени в редица държави, в които работят (особено в държави-членки на ЕС), докато за България те са новост, която още не е достатъчно промотирана, обсъждана и не е придобила популярност. В допълнение към това, следва да се оцени фактът, че чуждестранният бизнес разбира потенциала за Пакта за почтеност като инструмент за повече прозрачност в действията на публичната администрация. Представителите на чуждестранните и международните компании оценяват потенциалния позитивен ефект на Пакта за почтеност (и на независимия наблюдател) от гледна точка на възможността за осъществяване на безпристрастен външен контрол върху действията на администрацията.



Всеобща характеристика в очакванията и на българския бизнес, и на международния бизнес е липсата на достатъчна увереност и на информация дали администрацията ще ги третира като равнопоставени участници на пазара и, в конкретния случай – дали ще подходи безпристрастно към техните предложения в тръжните процедури. В този смисъл бизнесът разглежда Пакта като инструмент, който чрез граждански външен мониторинг, може да съдейства да спазване на принципите на честна пазарна конкуренция.

Навторо място, значително **по-висока степен на позитивно отношение, очаквания и готовност за участие** в инициативата проявяват представителите на едрия бизнес, отколкото фирмите от малкия и средния бизнес. Едно от обясненията за подобна нагласа е, че антикорупционните инструменти (каквото е Пактът за почтеност) са утвърден инструмент от управлението на съвременния бизнес. Това с особена степен важи за компаниите, които имат сложна структура на функциониране и управление – наличието на ясни правила за етичен бизнес е инструмент за осъществяване на контрол върху служителите, за ефективно управление на ресурсите на фирмите, в това число и за утвърждаване/запазване на определени позиции на пазара. Не на последно място, големите фирми оценяват присъединяването към антикорупционни инициативи и през призмата на корпоративния имидж, към който се стремят и с който искат да се наложат на пазара.

Последвалите резултати от прилагането на Пакта за почтеност показаха, че фирмите от средния и малкия бизнес оценяват най-адекватно ефекта от присъединяването си към инициативата на следващия етап – изпълнението на договора на обществената поръчка. Едно от обясненията се дължи на това, че при работата с голяма и сложно организирана административна структура малкият бизнес невинаги е в състояние да аргументира и да защитава ефективно своите искания (дори и когато те са основателни). В този смисъл, фирмите от малкия и средния бизнес виждат Пакта за почтеност като инструмент за медиация при възникване на спорове относно изпълнението на обществената поръчка.

Общата нагласа на всички фирми, независимо от мащаба на тяхната дейност е, че независимият наблюдател, като трета безпристрастна страна по Пакта за почтеност, може да служи като източник на информация, осветляващ една от фазите, които будят най-сериозни притеснения за бизнеса – оценяването на офертите. Потвърждение за такава нагласа дават и резултатите от социологическото изследване, което Асоциация „Прозрачност без граници“ проведе през 2011 година – за бизнеса процесът на оценяване на офертите е като „черна кутия“, като те не са достатъчно убедени, че изходът е избор на най-доброто предложение на участниците. Последващите резултати от наблюдението показаха, че след приключване на процедурата за избор на изпълнител, интересът на бизнеса към поръчката и нейното изпълнение намалява значително.



ИЗПЪЛНЕНИЕ НА АНГАЖИМЕНТИТЕ ПО ПАКТА

1. Подготовка на процедурата и изработване на тръжна документация

Резултатите от наблюдението във връзка с подготовката на процедурата и изработването на тръжната документация показаха следното:

Осигуряване на достъп до информация относно подготовката на процедурата и тръжната документация

Като цяло, Възложителите изпълниха своя ангажимент да предоставят **достъп до документацията във връзка с подготвяните обществени поръчки**, както и да предоставят хартиено/електронно копие от тръжната документация (съгласно чл. 4 от Пакта). Достъпът до документацията бе осигурен впоследствие – след подписването на съответните споразумения за сътрудничество и Пактове за почтеност.

Дългият период на съгласуване на ангажиментите по Пактовете за почтеност доведе до реално стартиране на наблюдението след изработване на **тръжната документация за съответните обществени поръчки**. Това предопредели и метода, по който бе осъществен прегледът на подготвената документация – последващ мониторинг на вече изработената документация. Достъпът до решенията на възложителя и до тръжната документация бе осигурен след стартиране на процедурите.

Възложителите **не са се възползвали от възможността да предоставят достъп до проекта за документация по тръжните процедури**. Въпреки че при една от наблюдаваните процедури не се яви кандидат и след два провалени търга бяха извършени промени в тръжната документация, възложителят не се възползва от възможността да предостави предварителен достъп на наблюдателя до тръжната документация, преди нейното публикуване. Предвид възможността за външна допълнителна експертна оценка, това ги лиши възможността да получат предложения за подобряване на изискванията в документацията и за разширяване на достъпа до нея чрез публикуването ѝ в специализирани издания.

Прегледът на предоставената документация показва, че **само един от възложителите се е възползвал от услугите на външен консултант при изработването на тръжната документация**, като информацията за името на изпълнителя, вида на процедурата и стойността на договора е предоставена след поискване от наблюдателя (съгласно чл. 5 и чл. 6 от Пакта). Другите двама възложители са изработили тръжната документация, използвайки наличния капацитет от експерти, които работят в звената, ангажирани с подготовката и осъществяването на обществени поръчки в съответните ведомства.

Отчетност

Една от клаузите в Пакта за почтеност (чл. 6) определя **ангажимент на възложителя да предостави отчет за извършените разходи за външни наети лица** (физически или юридически лица), които са ангажирани с подготовката, провеждането и изпълнението на обществената поръчка.

Както бе отбелязано, само един от възложителите е използвал услугите на външен консултант за разработване на тръжната документация. След поискване на информация от наблюдателя, **възложителят предоставени извлечение от информационната база данни** на възложителя за името на избрания изпълнител, вида на процедурата (пряко възлагане) и стойността на поръчката (14500 лв.).

Другите двама възложители предоставиха информация относно служителите, които са изработили тръжната документация. В процеса по нейното разработване са използвани собствени административни ресурси – служители от звената, ангажирани с подготовка и осъществяване на обществени поръчки.



Механизми за контрол и прилагане на професионално-етични стандарти

Възложителите разполагат с **вътрешно-ведомствени актове**, ръководства и други, регламентиращи осъществяването на контрол над подготовката и изпълнението на обществени поръчки. Тръжната документация подлежи и на външен контрол от страна на АОП и на УО по оперативните програми. Въпреки това, наблюдението показва, че все още има какво да се желае по отношение на ефективността на контрола, чрез който да се гарантират:

- **отстраняване на пропуски в тържната документация** (бел: въпреки че в един от наблюдаваните случаи става въпрос за технически пропуски, породени от прекомерното натоварване на ограничения брой служители, ангажирани с подготовката на голям обем от документация, резултатите водят до извод, че освен за ограничени административни ресурси, става въпрос и за осъществяване на недостатъчно ефективен контрол над качеството на резултатите от работата);

- **прозрачност и яснота относно мотивите за вземане на управленски решения относно избора на процедурата** (бел: в една от наблюдаваните процедури не е достатъчно изяснено въз основа на какви мотиви е взето решение за избор на определен вид процедурата, което на следващ етап се оказва един от потенциалните рискове за забавяне на изпълнението);

- **прозрачност и яснота относно определянето на критериите за допустимост на кандидатите** (бел: в една от наблюдаваните процедури не бяха формулирани достатъчно ясно мотивите за определяне на критерий за допустимост, който свежда кръга на потенциалните кандидати само до физически лица).

2. Провеждане на процедура за избор на изпълнител и сключване на договор

Резултатите от наблюдението на процедурата за избор на изпълнител показаха следното:

Осигуряване на достъп до документацията, свързана с процедурата. Предоставяне на писмени отговори на въпроси, поставени от наблюдателя (чл. 4, ал.1)

Резултатите от наблюдението показаха, че и тримата възложители изпълниха ангажиментите си по тази клауза. Две от министерствата реагираха своевременно на отправени запитвания и молба за предоставяне на копия от документи и/или предоставяне на документите по електронен път. Само при един от възложителите бе констатирано определено забавяне при предоставянето на исканите документи и най-вече – при получаване на отговори на писмата, изпратени от наблюдателя. Това вероятно се дължи на административната структура, която предполага съгласуване с няколко административни звена, вземане на решение от колективен орган на управление, както и съгласуване с ръководството на министерството и с Управляващия орган.

Въз основа на разпоредбите на Пакта бяха предоставени **копия от документи или бе предоставен пряк достъп до документацията: тържната документация, решения на възложителя във връзка с процедурата, състав на комисията, декларации, кореспонденция** между възложител и кандидати, между възложител и избран изпълнител, **договорите** с избрания изпълнител, актуални графици за изпълнение на дейностите (там където се е наложило актуализиране на дейностите и подобни графици са готови към момента на изработването на настоящия анализ).



След сключването на договори за изпълнение на съответните обществени поръчки бяха предоставени и копия от договорите. С оглед на това, че дейностите по строителство и надзор по една от поръчките се отнасят до изпълнението на един и същи обект, експертите на наблюдателя поискаха да бъде предоставен достъп и до договора за строителен надзор. Такъв достъп не бе предоставен поради факта, че обществената поръчка за строителен надзор не попада в прекия обхват на клаузите на Пакта за почтеност. В тази връзка наблюдателят бе поканен да сключи отделен Пакт за почтеност за тази поръчка и да бъде конституиран официално като наблюдател, за да разполага с правно основание за получаване на достъп до визирания документ.

Осигуряване на информация относно състава на комисията за оценка на офертите. Предоставяне на достъп до декларациите на членовете на комисията за обстоятелства, представляващи конфликт на интереси (чл. 7, ал. 1 и 3)

Всички възложители осигуриха достъп до информация относно състава на комисията за оценяване на офертите – решения за формиране на състава на комисията и съответните декларации за конфликт на интереси. Извършената проверка на място и осигуреният достъп до декларациите на членовете на комисията показаха, че формалните изисквания на закона са спазени. Впоследствие, предвид конкретните обстоятелства, не е декларирана промяна на обстоятелствата за конфликт на интереси.

Тук е мястото да се отбележи, че от изследователска гледна точка е много важно законовите изисквания за деклариране на конфликт на интереси да бъдат доразвити в цялостна система за деклариране, мониторинг и проверка за декларираните данни. Това означава публичните институции да създадат и прилагат политики за превенция и за противодействие на конфликта на интереси. Важно е не само да бъдат деклариран данните, но и да се извършва проверка на

достоверността им от звена, които имат правомощия да извършват ефективен контрол за спазване на законовите норми. В тази връзка следва също да се отбележи, че администрацията на възложителя не разполага с пълноценна възможност за извършване на проверки на данните, декларирани от членове на комисията, които не са служители на възложителя и се намират под ръководството на друга административна структура.

Предоставяне на протоколи, доклад от работата на комисията (чл. 12)

Всички възложители изпълниха своя ангажимент по тази клауза, като осигуриха на наблюдателя достъп до протоколите от работата на комисията, доклади до възложителя за резултатите от работата, решения на възложителя за избор на изпълнител.

Предоставеният достъп до документите бе осигурен в срок, като следва да се подчертае, че въз основа на тези документи и на прякото наблюдение на откритите заседания на комисията независимият наблюдател изработи доклад от наблюдението на процедурите за избор на изпълнители.

Предоставяне на достъп до кореспонденцията между възложителя и участниците (включително и актовете, които възложителят и изпълнителят създават и си разменят при изпълнение на договора) за целия период на действие на Пакта (чл. 13)

Всички възложители предоставиха достъп до кореспонденцията с кандидатите в обществените поръчки. Осигуряването на този достъп бе реализиран чрез посещение на място, в рамките на работни срещи с представители на възложителя чрез предоставяне на хартиени копия или копиране на електронната комуникация.

При извършените проверки на място, изпълнителите на две от наблюдаваните поръчки предоставиха също достъп до кореспонденцията с възложителя във връзка с изпълнението на договорите.



Определяне на лице на ръководна длъжност, което да отговаря за прилагането на Пакта (чл. 16, ал. 1)

Определянето на **лица, които са ангажирани през целия период на действие на Пакта** – от началото на процедурата за откриване на обществена поръчка до нейното изпълнение, позволява да бъде поддържана значително по-интензивна комуникация, в резултат на която исканата информация да бъде предоставяна в значително по-кратък срок.

Наблюдението на изпълнението на тази клауза показва следното:

И тримата възложители определиха лица за контакт на ръководна позиция и на експертни позиции във връзка с изпълнението на Пакта за почтеност. Те бяха изрично определени, като списъците на тези лица и информация за контакт с тях бяха предоставени на наблюдателя.

Един от възложителите приложи подход, при който определените лица бяха ангажирани с изпълнение и наблюдение на Пакта през целия период от време – от стартирането на обществените поръчки до тяхното изпълнение.

Другите двама възложители приложиха друг подход – предвид различните функции и отговорности при подготовката и при изпълнението на обществената поръчка, бяха определени лица на ръководна длъжност, които са **ангажирани с изпълнението на Пакта само в рамките на отделния етап от процедурата, по който те имат правомощия**. Това решение доведе до необходимост от своеобразно „рестартиране“ на комуникацията с възложителя след избора на изпълнител и до необходимост от повторно провеждане на работни срещи и разговори, изясняващи целта на инициативата и конкретните ангажименти по Пакта. Това, съответно, се отрази, на непълноценно реализираната възможност за наблюдение на етапа на изпълнение на договорите по обществените поръчки. По-конкретно – до началото на ноември наблюдателят не бе информиран, и съответно – не бе имал възможност да присъства на работните срещи между възложителя и изпълнителя.

Следва да се отбележи, обаче, че последователността на взаимодействието между един от възложителите и наблюдателя бе осигурена благодарение на **личната ангажираност** на служителя на ръководна длъжност и на експертите, които бяха ангажирани в първия етап от подготовката на обществената поръчка – подготовка на тръжната документация, избор на изпълнител и сключване на договор.

Реализиране на клаузата при **изпълнителите**: само един от изпълнителите определи лица за взаимодействие при изпълнение на ангажиментите по Пакта. Този факт може да се обясни със големината и структурата на фирмата-изпълнител – предвид функционалното разпределение на дейностите, този изпълнител разполагаше с необходимия брой експерти, които да ангажира с тази функция. В останалите поръчки основният ангажимент към Пакта бе изпълнен, като бе поет от ръководителя на фирмата или от съответното физическо лице, с което е сключен договора за изпълнение на обществената поръчка.

Провеждане на вътрешен мониторинг (от определения служител по Пакта) за спазване на Пакта за почтеност, както и на свързаните с антикорупционната политика вътрешни актове

Според клаузата на чл. 16 служителят на ръководна длъжност, определен от възложителя, следва за провежда мониторинг за изпълнение на ангажиментите по Пакта. Този мониторинг може да бъде извършван по собствена инициатива, по инициатива на възложителя и по инициатива на наблюдателя.

С оглед на това, че до наблюдателя не са постъпвали сигнали за неправомерни действия на служители на възложителя, не е възниквал повод за сезиране на отговорното длъжностно лице.

Също така, не е постъпвала информация за инициирани от възложителя конкретни поводи за извършване на проверки.



Елементи на мониторинг за изпълнението на ангажиментите по Пакта съществуват, като доказателство за това е фактът, че в рамките на работните срещи между служителите на възложителя и наблюдателя е предоставяна информация относно изпълнението на обществените поръчки, прилаганите средства за контрол върху дейността на изпълнителите, предприеманите мерки за информиране на звената за превенция и противодействие на корупцията.

Въпреки това, следва да се отбележи, че е необходимо да бъдат положени повече усилия за извършването на пълноценен мониторинг за изпълнението на ангажиментите по Пакта. Резултатите от наблюдението показват, че основната инициативата за комуникация и извършването на действия по прилагането на Пакта (като например публикуване на Бялата книга на интернет страница на министерството или осъществяване на проверки на място) е на независимия наблюдател.

Действия на **кандидатите/изпълнителите** във връзка с тази клауза от Пакта – следва да се отбележи, че изработването и прилагането на политики за превенция и противодействие на корупцията не е достатъчно разпространен подход сред фирмите, функциониращи в рамките на националния пазар. Резултатите от осъществяваната инициатива показаха, че само един от участниците в тръжните процедури (чуждестранна фирма) разполага с етичен кодекс, правила и процедури за действие. Те са създадени и се прилагат като част от по-всеобхватна политика за противодействие на корупцията и за прилагане на практики за етично бизнес поведение.

Информация за стартирало съответно вътрешно производство у възложителя за изясняване на действия на служители, чието неприемливо поведение съставлява дисциплинарно нарушение (чл. 18, ал. 1)

Предвид липсата на данни за нарушения от страна на служители, към момента на изработване на настоящия анализ няма основания за такова производство. Тук следва да се отбележи готовността на възложителите (изразена при обсъждане на текста на Пакт за почтеност) за включване на тази клауза в документа. Тя отразява принципно нов подход, позволяващ постигането на прозрачност относно действия, които имат вътрешно-организационен характер.

Въздържане на служителите от неприемливо поведение, включително и тези, на които не са възложени преки задължения по подготовката, провеждането и контрола върху изпълнението на обществената поръчка (чл. 2, ал. 1)

Всички наблюдавани възложители имат изградени системи за контрол и вътрешно-ведомствени актове, ръководства и други, които дават нормативната и институционална рамка за извършване на контрол върху дейността на своите служители. Имайки предвид факта, че управляват средства от европейските фондове, те разполагат с достатъчно детайлни ръководства и насоки за дейността, които включват мерки за управление на риска и превенция на корупция. Работата на служителите подлежи както на вътрешно-институционален контрол, така и на контрол от управляващите органи на оперативните програми, чиито средства те управляват.



Представителите на възложителите изразиха уверение, че Пактът също е възприеман като инструмент за възпрепятстване на неправомерни действия на служителите. Следва да се отбележи, че това е един от позитивните ефекти от осъществяването на Пакта – той има силно дисциплиниращ ефект за служителите и на възложителя, и на изпълнителя. Служителите знаят, че техните действия са обект на мониторинг и това служи като инструмент, възпрепятстващ неправомерно поведение на лицата, които са пряко ангажирани с обществената поръчка.

Действия на **кандидатите/изпълнителите** във връзка с тази клауза от Пакта – следва да се отбележи, че изработването и прилагането на политики за превенция и противодействие на корупцията не е достатъчно разпространен подход сред фирмите, функциониращи в рамките на националния пазар. Резултатите от осъществяваната инициатива показаха, че само един от изградена система, включваща етичен кодекс, с изрично формулирани правила и процедури за действие. Те са създадени и се прилагат като част от по-всеобхватна политика за противодействие на корупцията и прилагане на практики за етично бизнес поведение.

3. Изпълнение на договора за обществената поръчка

Предоставен достъп до кореспонденция между възложителя и участниците (включително и при изпълнение на договора) за целия период на действие на ПАКТА (чл. 13)

Както бе отбелязано вече, всички възложители осигуриха достъп до кореспонденция във връзка с **участието на кандидатите в тръжната процедура**.

В рамките на етапа, свързан с изпълнението на договора на обществената поръчка **само един от възложителите предоставяше такава информация**, като копираше електронната комуникация с изпълнителите във връзка с планирани срещи или с конкретни ключови въпроси от естеството на поръчката.

Двама от изпълнителите на обществени поръчки предоставиха достъп до кореспонденция, водена с изпълнителя във връзка с изпълнението на договора на обществената поръчка. В единия случай независимият наблюдател имаше възможност да се запознае с кореспонденцията, както и с документи относно изпълнението на договора, въз основа на посещение в офиса на изпълнителя.

По-значимо внимание следва да се обърне на случая с другия изпълнител, който се обърна към наблюдателя за съдействие и предостави достъп до кореспонденция с възложителя. От нея стана видно, че за продължителен период от време (от време от февруари до юли 2013 година) възложителят не е реагирал на писмо, с което изпълнителят информира възложителя за препятствия пред по-нататъшната работа по договора и моли за съдействие при решаването на възникналите проблеми.

Това даде основание на независимия наблюдател да извърши посещение в офиса на изпълнителя, за да извърши преглед на документацията във връзка с възникналия проблем, както и да извърши



проверка на обекта, за да се запознае на място с актуалното състояние на извършените дейности. Въз основа на това наблюдателят изготви доклад, който предостави на възложителя и проведе работна среща с представители на ръководството на министерството. Една от основните препоръки, формулирани от наблюдателя, бе че са необходими значително по-активна и ефективна комуникация между двете страни и полагане на усилия за своевременно решаване на възникналите проблеми.

Осигуряване на достъп на наблюдателя до срещи между възложителя и изпълнителя, както и до извършването на действия по изпълнението на договора (чл. 15, ал. 1)

Само един от тримата възложители информираше наблюдателя своевременно за планираните срещи и съответно – предприе реални действия за предоставяне на достъп до работните срещи между възложителя и изпълнителя. Действията, които предприе възложителят, се изразяваха в изпращане на информация за работните срещи между възложителя и изпълнителите, информация за работни срещи в по-широк формат във връзка с изпълнението на проекта, предоставяне на информация относно изпълнението на дейностите по обществената поръчка и по изпълнението на проекта.

До ноември 2013 година останалите **двама възложители не бяха предприели конкретни действия за информиране и осигуряване на възможност за присъствие** на наблюдателя на редовните срещи и проверки на място между възложителя и изпълнителя.

Следва все пак да се отбележи, че един от възложителите предоставяше информация за други работни срещи (които са част от друга инициатива, насочена към повишаване на прозрачността относно проект, част от който е и конкретната наблюдавана поръчка). Форматът на тези работни срещи не включваше изпълнителя, а по-широк кръг институции и неправителствени организации, заинтересувани от осъществяването на проекта. На практика, участието

в тези срещи осигуряваше единствената възможност за запознаване с обобщена информация относно напредъка на дейността по наблюдаваната обществената поръчка. След провеждане на работна среща с наблюдателя (ноември 2013 г.) и поставяне на въпроса за необходимост от конкретни действия във връзка с изпълнението на чл. 15 от Пакта, представители на възложителя изразиха уверение, че наблюдателят ще бъде информиран за планираните срещи във връзка с изпълнението на обществената поръчка.

По инициатива на наблюдателя бяха проведени работни срещи/посещения на място с изпълнителите. И петимата изпълнители оказаха съдействие, което предвид характера на съответната обществената поръчка се изразяваше в предоставяне на достъп до документация и доказателства относно изпълнението на дейността, предоставяне на доклади от изпълнението, предоставяне на достъп до работната площадка.

Следва да се отбележи, че трима от изпълнителите предпочетоха предоставянето на информация да се извършва не по директен път – чрез срещи между наблюдателя и изпълнителя, а с опосредстващата роля на възложителя. Този факт е показателен, че не винаги изпълнителите възприемат себе си като страна по Пакта за почтеност, която действа автономно.

Определяне на лице на ръководна длъжност, което да отговоря за прилагането на Пакта (чл. 16, ал. 1)

В предходната част на настоящия анализ вече бе описано изпълнението на тази клауза от Пакта за почтеност. Следва да се отбележи, че именно на етапа на изпълнение на договора по обществената поръчка се прояви един от най-важните резултати. В структурите, където е определено конкретно лице на ръководна длъжност, което е пряко ангажирано от началото до края на обществената поръчка с изпълнение на ангажиментите по Пакта, целият процес на наблюдение протече при спазване на най-голям дял от ангажиментите по Пакта и при предоставяне на най-значителен обем от информация относно изпълнението на обществената поръчка.



В структурите, в които отговорните лица се сменят (в зависимост от етапа, на който се намира обществената поръчка) се създава възможност за прекъсване на комуникацията и се забавя сътрудничеството при прилагане на Пакта през целия процес. Създадения „луфт“ е компенсирал от личните усилия и ангажираност на лицето на ръководна длъжност, което е участвало в първата фаза от инициативата.

В допълнение към тези констатации, следва да се отбележи и факторът „смени в политическото ръководство“. От изследователска гледна точка създамата се ситуация предостави възможност и за оценка на този фактор. Смените в ръководството се оказват фактор, който има потенциал да блокира или забави работата на администрацията. Този ефект бе констатиран и в рамките на настоящото пилотно приложение на Пакта. Резултатите от наблюдението показаха, че съставянето на екип, включващ както лица на ръководна длъжност, така и на експерти с изпълнителни функции, позволява да бъде съхранен континуитетът в дейностите, свързани с изпълнението на Пакта.

Провеждане на вътрешен мониторинг (от определения служител по Пакта) за спазване на Пакта за почтеност, както и на свързаните с антикорупционната политика вътрешни актове

Констатациите, описани в предходната част (относно провеждането на тръжната процедура за избор на изпълнител) са валидни и за етапа на изпълнение на договора.

Информация за стартирало съответно вътрешно производство у възложителя за изясняване на действия на служители, чието неприемливо поведение съставлява дисциплинарно нарушение (чл. 18, ал. 1)

Предвид липсата на данни за нарушения от страна на служители, към момента на изработване на настоящия анализ няма основания за такова производство.

Въздържане на служителите на възложителя от неприемливо поведение, включително и тези, на които не са възложени преки задължения по подготовката, провеждането и контрола върху изпълнението на обществената поръчка (чл. 2, ал. 1)

Предвид липсата на данни за нарушения от страна на служители, към момента на изработване на настоящия анализ няма основания за такова производство.



ПОПУЛЯРИЗИРАНЕ НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ ЧРЕЗ БЯЛА КНИГА

Една от особеностите на българския модел на Пакт за почтеност е наличието на стимули за изпълнение на ангажиментите, поети от участниците. Позитивният подход бе предпочетен пред подхода за налагане на санкции (в т.ч. и финансови) предвид две групи фактори: 1) негативното въздействие на икономическата криза върху общата бизнес среда в страната и вероятността подходът на санкциите да създаде допълнителна тежест за бизнеса от участие в прилагането на този антикорупционен инструмент; 2) неинформираността относно позитивните резултати, които са постигнати въз основа на пактове за почтеност в други страни и необходимостта от създаване на благоприятна среда за подкрепа на инструмент, който е доказал своето позитивно въздействие. Посочените фактори мотивираха Асоциация „Прозрачност без граници“ да насочи своето внимание към създаването на стимул, чрез който да се насърчи участието в Пакта за почтеност и по този начин – да съдейства за повишаване на прозрачността и почтеността при обществените поръчки.

В резултат на това като част от Пакта за почтеност при обществените поръчки бе създадена Бяла книга. Целта на Бялата книга е да даде публичност на изпълнението на ангажиментите на страните в Пакта, които са се присъединили към реализирането на Пакта и дават своя принос за повишаването на прозрачността и отчетността в този процес. Бялата книга следва да се поддържа от Възложителя и да отразява актуална информация относно: общия брой на участниците в конкурсната процедура за избор на изпълнител на обществена поръчка; участниците, които са се присъединили към Пакта за почтеност и изпълняват коректно своите ангажименти по него; участниците, които са заличени от Бялата книга поради неизпълнение на ангажиментите по Пакта за почтеност; информация относно причините за заличаване на участници в Пакта за почтеност.

Асоциация „Прозрачност без граници“ разработи и предостави модел на Бяла книга на трите министерства, които имат ангажименти за публикуване на документа на интернет страницата си, актуализиране на съдържанието и популяризиране на този инструмент. Достъп до Бялата книга на

съответните поръчки бе осигурен и чрез сайта, който бе специално създаден за инициативата: <http://integrity.transparency.bg/bg/biala-kniga/>, като за популяризиране на резултатите в международен мащаб е създадена и версия на сайта на английски език: <http://integrity.transparency.bg/en/white-list/>.

Наблюдението относно изпълнението на ангажиментите за поддържане и популяризиране на Бялата книга показва следните резултати:

1. Публикуване на Бяла книга на сайта на възложителя (чл. 14, ал. 4)

Две от министерствата изпълниха своевременно ангажимента си, като публикуваха Бяла книга на своята интернет страница.

Министерство на здравеопазването е публикувало Бялата книга на видно място на интернет страницата си, в секция „Текущи проекти по програма „Регионално развитие“, на следния адрес: (<http://www.mh.government.bg/Articles.aspx?lang=bg-BG&pageid=468&categoryid=4663&articleid=5750>).

Агенция „Пътна инфраструктура“ е публикувала Бялата книга, като част от архивиран файл, на интернет страницата си в секция „Нормативна база“, подсекция „Документи“, на следния адрес: [http://www.api.bg/index.php/bg/normativna-baza/dokumenti/file:///C:/DOCUME~1/HP7700/LOCALS~1/Temp/Rar\\$EX23.793/Biala.Kniga%20%28White.List%29/whitebook_1_bg.html](http://www.api.bg/index.php/bg/normativna-baza/dokumenti/file:///C:/DOCUME~1/HP7700/LOCALS~1/Temp/Rar$EX23.793/Biala.Kniga%20%28White.List%29/whitebook_1_bg.html).

Във връзка с направените бележки относно популяризирането на Пакта за почтеност чрез бяла книга, от страна на Министерство на труда и социалната политика бяха предприети мерки и на официалната интернет страница с адрес: <http://www.mlsr.government.bg>, е публикувано специално за целта текстово каре (заглавна страница, дясна колона).

Като финално обобщение на изпълнението на тази клауза от Пакта – всички възложители изпълниха своя ангажимент за публикуване на Бялата книга на сайта на възложителя.



2. Поддържане на информация в Бялата книга (чл. 14, ал. 1 и ал. 5)

Съдържанието на информацията в Бялата книга отразява ангажиментите по Пакта за почтеност, като в нея са вписани участниците, които са се присъединили и изпълняват своите ангажименти по документа. С оглед на това, че основните клаузи по Пакта се изпълняват и няма констатирани драстични нарушения на договора, не е възниквала необходимост от актуализиране на Бялата книга (заличаване от Бялата книга и посочване на причините).

3. Осъществяване на активна политика за популяризиране на Бялата книга (чл. 14, ал. 3)

Освен публикуването на Бялата книга на интернет страниците на съответните възложители, не са констатирани други действия за популяризиране на документа и като цяло – на подхода за създаване на среда, която насърчава прозрачност и отчетност при изпълнението на обществените поръчки. Министерствата не са предприели други, допълнителни инициативи (кампании) за популяризиране на Пакта за почтеност и Бялата книга като инструменти за прозрачност и отчетност при обществените поръчки и не са се възползвали от възможностите, които те предоставят при други обществени поръчки.

Изключение в положителна насока прави друга инициатива на Агенция „Пътна инфраструктура“ и МРРБ, която е свързана със създаването на Комитет за наблюдение на изграждането на автомагистрала „Струма“. През ноември 2012 година АПИ и МРРБ инициираха създаването на комитет, който включва представители на институциите, които са ангажирани с осъществяване, финансиране и контрол на проекта, на местните власти и на неправителствени организации, които проявяват интерес или имат експертиза в тази област. До

настоящия момент са проведени четири заседания на Комитета, като следва да бъде дадена обща положителна оценка на готовността периодично да бъде предоставяна обобщена информация относно планирането и осъществяването на този голям инфраструктурен проект.

В обобщение, резултатите относно изпълнението на ангажиментите за поддържане и публикуване на Бяла книга показват, че възложителите по-скоро се придържат към формализиран подход (изразяващ се в изпълнение на ангажимента за публикуване на Бялата книга и на Пакт за почтеност на интернет страницата си), отколкото да се възползват от възможността да доразвият този инструмент в целенасочена политика за стимулиране на кандидатите и за създаване на повече възможности за прозрачност и публичност относно изпълнението на обществените поръчки.

Резултатите показват, че информацията относно Бялата книга и Пакта за почтеност е публикувана в различни секции на интернет страниците, които не са пряко свързани с темата за обществените поръчки. Като цяло, това не осигурява улеснен достъп за потребителите и в този смисъл – не предоставя възможности за популяризиране на инициативата за прозрачност при обществените поръчки, в която се е включило съответното министерство.

Фактът, че като цяло участниците в Пакта за почтеност са се придържали към изпълнение на своите ангажименти показва, че предложеният антикорупционен инструмент има потенциал за повишаване на прозрачността, отчетността и контрола върху обществените поръчки. В тази връзка, при изразходване на средства чрез обществени поръчки, Бялата книга има потенциал и следва да бъде използвана по-активно като инструмент за създаване на доверие в дейността на институциите и на бизнеса. Наред с това, Бялата книга и Пактът за почтеност биха могли да бъдат по-ефективно интегрирани в рамките на цялостни политики за открито управление и за утвърждаване на почтена и конкурентна бизнес среда в страната.



IV. ОБОБЩЕНИЕ: ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

В обобщение, резултатите от експерименталното приложение на Пакта за почтеност при 5 обществени поръчки, пилотно осъществено с участието на 3 възложители (МРР-АПИ, МЗ и МТСП) и 7 участници в обществени поръчки (самостоятелно участващи фирми и консорциуми, включващи общо 8 юридически лица, както и 3 физически лица) показва, че разработеният модел може да бъде успешно прилаган като инструмент за превенция и противодействие на корупцията в страната. Основното позитивно въздействие се изразява в две основни насоки:

- **повишаване на прозрачността** относно действията на основните субекти, ангажирани в подготовката, възлагането и осъществяването на обществените поръчки, отнасящо се към **всички етапи на обществената поръчка** (в т.ч. и етапи, които до този момент са оставали скрити от вниманието на обществото.

- **осъществяване на по-ефективен контрол** върху подготовката, възлагането и изпълнението на конкретните обществени поръчки, които са обект на наблюдение. Пактът има силно **дисциплиниращ ефект върху действията на всички субекти**, ангажирани в този процес – както на ръководството и на служителите на възложителя, така и на изпълнителя. Това особено ясно проличава при възложители, които са възложили на конкретни служители действия във връзка с изпълнението на Пакта от стартирането на процедурата до изпълнението на договора по обществената поръчка.

Резултатите от наблюдението показаха, че все още остават недостатъчно оползотворени възможностите за **популяризиране** на факта, че институциите/бизнесът **участват в тази антикорупционна инициатива и спазват своите ангажименти по Пакта за почтеност**. Показателни в това отношение са действията при публикуването на Бялата книга на коректните участници в Пакта за почтеност. Публикуването на Бялата книга бе възприето, а оттам и сведено по-скоро до изпълнение на формално задължение за публикуване на Бялата книга в интернет сайта на възложителя, като бе пропусната възможността тя да бъде използвана като инструмент за по-активна политика за насърчаване на почтеност и прозрачност в отношенията бизнес-институции, както и за популяризиране на осъществения ангажимент към инициативи, които повишават прозрачността и обществения контрол върху изразходването на публични средства – а оттам и за създаване на доверие към отговорните институции и почтения бизнес.



Резултатите от наблюдението показаха ясно обособяване на нивата в административните структури на **възложителя**, които оценяват положителния потенциал на Пакта за почтеност и са готови да се ангажират с неговото експериментално въвеждане. **Най-висока степен на ангажираност** в първоначалния етап на обществената поръчка проявява висшето управленско ниво на административната структура, което осъзнава потенциала за създаване на доверие към дейността на институцията, която представляват и ръководят.

Ангажираността в прилагането на Пакта за почтеност, на етапа на изпълнение на обществената поръчка, се увеличава при изпълнителските нива на институциите. Проявяването на интерес именно на този етап е обяснимо предвид факта, че служителите от администрацията са непосредствено заинтересувани от осъществяване на по-ефективен контрол върху изпълнителя и от постигането на максимално ефективен резултат от обществената поръчка.

Възлагането на отговорности на един и същи **екип от служители, които са ангажирани през целия период на прилагането на Пакта** (при всички етапи от подготовката, възлагането и изпълнението на обществената поръчка) осигурява по-стриктно спазване на задълженията по Пакта и поддържане на последователност и постоянен темп на комуникация между възложителя и независимия наблюдател.

Във връзка с ангажираността на **бизнеса**: резултатите от въвеждането на Пакта откриха, че в първоначалния етап от осъществяване на поръчката значително по-висока степен на позитивно отношение, очаквания и готовност за участие в инициативата проявяват чуждестранни фирми и на фирми от едрия бизнес, отколкото фирмите от малкия и средния бизнес.

Наред с това, бизнесът проявява най-значителен интерес към Пакта за почтеност и към външното гражданско наблюдение в етапа, свързан с провеждане на конкурсната процедура. След приключване на процедурата за избор на изпълнител, интересът на бизнеса към поръчката и нейното изпълнение намалява значително.



А. Обща оценка на резултатите от въвеждането на Пакт за почтеност при обществените поръчки

1. Прозрачност и публичност

Пактът за почтеност служи като инструмент за публичност и прозрачност относно всички ключови етапи на обществените поръчки, в това число и относно тяхната подготовка. Резултатите от приложението показват, че посредством Пакта за почтеност може да бъдат „осветлени“ етапи от процеса, които до този момент винаги са оставали скрити за широката общественост и за медиите. Показателен в това отношение е първоначалният период, в който администрацията изработва тръжната документация и посредством това – може да предопредели изхода от следващите етапи на обществената поръчка. Независимият мониторинг, осъществяван от трета страна, позволява информация за подготвяната и осъществявана обществена поръчка да бъде предоставяна както чрез сайта на наблюдателя (където се публикуват новини, междинни доклади от наблюдението и актуализирани данни от Бялата книга към Пакта за почтеност), така и чрез сайта на възложителя (преди всичко поради изискването за публикуване на Бяла книга).

2. Идентифициране и ранно сигнализиране на потенциални проблеми

Пактът за почтеност служи като инструмент за идентифициране на проблеми, които могат да се проявят на следващи етапи от изпълнението на обществената поръчка. В тази връзка следва да се подчертае особено важното значение на мониторинга в първоначалния период (експертна оценка на тръжната документация), въз основа на резултатите от който могат да бъдат идентифицирани потенциални пропуски и „тесни места“, които да възпрепятстват изпълнението на договора и постигането на планираните резултати. Резултатите от извършеното наблюдение показваха, че Пактът за почтеност може да бъде използван като инструмент за ранно сигнализиране за потенциални проблеми и съответно – за формулиране на препоръки и предприемане на действия, които да неутрализират потенциалните рискове.

3. Насърчаване на взаимодействието между администрация и бизнес

Пактът за почтеност служи като инструмент за преодоляване на дефицити в комуникацията и взаимодействието между възложителя и изпълнителя. Макар и рядко срещани, понякога са възможни ситуации на разминаване в оценките на възложителя и изпълнителя относно изпълнението на обществената поръчка. Присъствието на трета страна в Пакта – независимият наблюдател, може да оказва положително въздействие върху комуникацията между двете страни. Резултатите от наблюдението показваха, че при проблеми на взаимодействието между двете страни наблюдателят може да играе ролята на медиатор, който насърчава постигането на безпристрастни експертни решения на възникнали проблеми и подпомага сътрудничеството с цел преодоляването им и постигане на крайния резултат – изпълнение на предмета на обществената поръчка, при спазване на изискванията за прозрачност, отчетност и ефективност.



4. Ефективен контрол спрямо кандидатите/изпълнителя в обществената поръчка

Наред с повишаването на прозрачността и публичността, едно от най-значимите качества на Пакта за почтеност е силно дисциплиниращият ефект, който оказва върху изпълнителя. Наличието на външен надзор, особено върху етапа на изпълнение на обществената поръчка, играе ролята на ефективен инструмент за контрол относно спазване на условията по договора (и преди всичко – относно спазване на сроковете и качеството на предоставяните строителни дейности, стоки или услуги). Възможността за упражняване на граждански контрол, паралелно с контрола от страна на възложителя, оказва позитивен ефект не само за постигане на планираните резултати по обществената поръчка, но дава допълнителна увереност на изпълнителя, че неговата дейност е оценявана коректно от независим, външен на обществената поръчка, субект.

5. Ефективен контрол върху администрацията на възложителя

Констатациите, описани в предходния пункт, се отнасят и до възложителя. Участието в подобна инициатива, основана на принципите за прозрачност и контрол, оказва силно дисциплиниращ ефект върху работата на всички нива в администрацията на възложителя. На първо място, осъществяването на външен мониторинг оказва положително въздействие върху висшите ръководните нива на институцията – в този смисъл Пактът за почтеност дава основание за засилено усещане за отговорност при управлението на институцията, в това число и при постигането на планирания резултат от обществената поръчка. Пактът за почтеност представлява сериозен инструмент и за осъществяване на допълнителен контрол върху работата на служителите. Това е особено видно в случаите, когато са определени лица на ръководна/експертна длъжност, пряко натоварени с изпълнението на ангажиментите по договора. В този смисъл може да се твърди, че Пактът за почтеност е и инструмент за повишаване на персоналната ангажираност и отговорност на служителите.

6. Модернизиране на администрацията

В продължение на описаните дотук констатации, следва да се подчертае, че Пактът за почтеност е антикорупционен инструмент, който съдейства за модернизиране на публичната администрация. Пактът е иновативен инструмент, който съдейства за установяване на разбиране, че дейността на администрацията не просто подлежи на граждански контрол, но и че по този начин отговаря адекватно на съвременните изисквания към нейното функциониране. Включването в подобен род инициативи допринася не само за установяване на доверие, но дава допълнителен авторитет на публичната институция и създава усещането, че административните структури функционират в съответствие с водещите международни практики.

7. Промотиране на правила за етичен бизнес

Резултатите от наблюдението показаха, че Пактът за почтеност може да бъде успешно прилаган като инструмент за по-широко разпространение на правила за етичен бизнес, а оттам – и като средство, което на следващ етап има потенциал да окаже реформиращо въздействие върху бизнес средата. Присъединяването към подобни антикорупционни инициативи, на първо място, съдейства за изграждане на нов имидж на бизнеса, в който водещи позиции могат да заемат категории като почтен бизнес, социално отговорен бизнес, модерен бизнес. На второ място, прилагането на подобен антикорупционен инструмент позволява постепенното въвеждане в практиката на българските фирми на правила за етичен бизнес, които служат и като допълнителен инструмент за контрол върху служителите, работещи в съответната фирма. На трето място, придържането към най-добрите практики позволява на бизнеса да възприема себе си като равнопоставен участник в договорно-правните отношения с публичните институции, а оттам – и да защитава свои легитимни интереси. Присъединяването към инициативи, основани на водещите международни практики дава основанията и за изграждане на самочувствие, което е важно за пълноценната дейност не само в рамките на националния, но и на международните пазари.



Б. Оценка на конкретните резултати от приложението на Пакта за почтеност във връзка с изпълнението на наблюдаваните обществени поръчки

В конкретен план, в резултат на осъщественото наблюдение чрез средствата на Пакта за почтеност, могат да бъдат посочени следните позитивни въздействия:

1. Подготовка на тръжната документация – възможността за извършване на анализ на тръжната документация позволи да бъдат установени технически пропуски в тръжната документация, свързана с обществената поръчка за реконструкция на домове за медико-социални грижи за деца до 3 годишна възраст. Констатираните пропуски се дължаха не толкова на непрофесионално изпълнение на служебните задължения на експертите от министерството, а по-скоро на липсата на достатъчен административен капацитет на звеното, което подготвя и осъществява обществени поръчки (бел.: към момента на извършването наблюдение в звеното работят трима експерти, които са натоварени с отговорност за подготовката и осъществяването на обществени поръчки за стотици милиони левове; тук следва да се отбележи, че някои от обществените поръчки са свързани с доставянето на високо-технологична апаратура, което се отразява на сложността на изискванията в тръжната документация). Въпреки предприетите действия за уточняване на коректно формулираните изисквания в тръжната документация и за информиране на участниците в процедурата, все пак съществуваше определен риск от оспорване на процедурата и забавяне на нейното изпълнение. Извършеното наблюдение даде повод на независимия наблюдател да формулира препоръка за разширяване на звеното от експерти, които са ангажирани с дейността по подготовка и изпълнение на обществени поръчки, като по този начин може да бъде развит административния капацитет на възложителя и да бъдат неутрализирани рисковете от оспорване на процедури за обществени поръчки.

2. Провеждане на тръжната процедура за избор на изпълнител – в резултат на присъствието на независимия наблюдател и оценката за законосъобразност на действията на комисията при отваряне на офертите за изграждане на автомагистрала „Струма“ бе предотвратена възможността за оспорване и блокиране на процедурата за избор на изпълнител (бел: поради представяне на ценова оферта в прозрачен плик, единият от участниците бе отстранен, като той декларира, че има готовност за сезиране компетентната институция за неоснователното, по негова оценка, отстраняване). Осигурената възможност за публичен достъп до откритото заседание на експерти на независимия наблюдател и на журналисти позволи да бъде направена безпристрастна оценка относно спазването на законовите изисквания както от страна на комисията, така и от страна на участника. В резултат на това бе преодоляно неоснователно съмнение в действията на комисията, а вероятно – и забавяне/блокиране на процедурата поради евентуално оспорване. Следва да се отбележи, че забавянето на избора на изпълнител и реализирането на проектите е изключително важен рисков фактор при проектите, осъществявани в края на програмния период със средства от европейските фондове.



3. Изпълнение на обществената поръчка – при наблюдението на изпълнението на обществената поръчка за реконструкция на домове за медико-социални грижи за деца до 3 години независимият наблюдател констатира наличието на несъответствие между инвестиционния проект и количествено-стойностните сметки, както и необходимост от допълващо проектиране в резултат на предписания на РС „Пожарна и аварийна безопасност” (бел.: това предполага закупуване на материали и извършване на дейности, които налагат допълнително заплащане, непредвидено в договора). Създадените обстоятелства бяха довели до прекъсване на комуникацията между Възложителя и Изпълнителя за сравнително дълъг период от време, като поставяха под риск изпълнението на договора на обществената поръчка. Въз основа на Пакта за почтеност, независимият наблюдател извърши посещение на място и поредица от срещи с двете страни, като се запозна с конкретната фактическа обстановка. Въз основа на това бяха формулирани препоръки за търсене на благоприятно решение. В този смисъл Пактът за почтеност следва да бъде разглеждан и като инструмент за медиация, който създава предпоставки за ограничаване на щетите за двете страни.

4. Не на последно място, Пактът за почтеност следва да бъде разглеждан и като **инструмент от система за идентифициране на потенциалните рискове и за ранно предупреждение** (early warning system). Чрез констатираните пропуски на преходен етап от обществената поръчка, той може да служи като инструмент за идентифициране на бъдещи потенциални рискове, и съответно – да служи като изходна точка за вземане на адекватни управленски решения.



В по-общ план, резултатите от приложението на Пакта за почтеност показват, че всички действия, свързани с възлагането на обществени поръчки следва да се вземат въз основа на задълбочен анализ на всички последствия от взетите управленски решения, при спазване на изискванията за прозрачност, отчетност, ефективност, открита и честна пазарна конкуренция. В тази връзка резултатите от наблюдението показаха също, че той може да служи като средство за идентифициране на проблеми, които могат да се избегнат при бъдещи обществени поръчки:

1. Във връзка с вземането на управленско решение за избор на процедура – доказателство за необходимостта от внимателна оценка на нуждите и на съответствието с търсения резултат е решението за възлагане на обществена поръчка за инженеринг (включващ проектиране и строителство) при изграждането на лот 2 от автомагистрала „Струма“. Изборът за възлагане на обществена поръчка чрез инженеринг е мотивиран от стремеж да бъде интензифицирана работата по изграждане на обекта (което е особено важно в края на програмния период за финансиране от европейските фондове). Техническите затруднения и препятствия при изпълнението на това решение, обаче, водят до различен резултат – зависимост на възложителя и на изпълнителя от действията на трети страни (общински съвети, които следва да отчуждят допълнителни терени, археологически разкопки за непроучени терени, които следва да се извършат след обществени поръчки и т.н.).

2. Във връзка с определянето на условията за допустимост в тръжната документация – необходимо е прилагането на подход, който не ограничава възможността за конкуренция сред потенциалните кандидати, респективно – създава условия за своевременно и

качествено изпълнение на обществената поръчка. Доказателство за необходимостта от прилагане на друг подход е обществената поръчка за избор на консултанти по проект за създаване на интегрирана информационна система в областта на социалната сигурност. Определянето на условия за допустимост на кандидатите, които се свеждат само до физически лица, доведоха до невъзможност за избиране на консултант по европейска хармонизация в две последователни процедури и до провеждане на трета процедура за избор на изпълнител. Това, на свой ред, създаде риск от забавяне изпълнението на дейност, която е взаимнообвързана с други дейности, и има непосредствено отношение към постигането на финалния резултат от проекта.

3. Във връзка с формулирането на техническите параметри в тръжната документация – опитите за изработване на техническа документация, без предварително съгласуване с други институции, с цел скъсяване на сроковете, води до пропуски в техническата документация. Доказателство за това са различията в изискванията, определени в тръжната документация по процедурата за строително-ремонтни дейности в домовете за медико-социални грижи за деца до 3 години, и предписанията, формулирани от НС „Пожарна и аварийна безопасност“. Поради опит за ускорено изработване на тръжната документация и пристъпване към възлагане на обществена поръчка, важни изисквания на НС „Пожарна и аварийна безопасност“ не са намерили отражение в тръжната документация. Впоследствие това води до сключване на договор, в който не са предвидени материали и дейности, без изпълнението на които НСПАБ не би могла да даде разрешение за ползване на ремонтираната сграда. Това, на свой ред, води до необходимост от извършването на разходи, които не са предвидени по договор и са в тежест на изпълнителя, а като цяло – създава риск от неизпълнение на договора с предвидените срокове.



Част II

ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ



02



І. ПРАВНА РАМКА И СИСТЕМА ОТ ОБЩИ ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Предлаганата система от индикатори е резултат от задълбочено изследване на нивата на прозрачност и почтеност при възлагането на обществените поръчки в България в периода 2007 – 2012 г., както и на оценка от пилотното приложение на Пакта за почтеност на Асоциация „Прозрачност без граници“ за периода февруари 2012 г. – декември 2013 г.

Систематизирането на индикаторите е инструмент, който има за цел да предложи отправна точка за ефективно наблюдение и оценка на политиките за прозрачност и почтеност при организирането и провеждането на обществени поръчки. Системата от индикатори е универсална и с успех може да бъде прилагана за осъществяване на обществен мониторинг по отношение на всички фази от процеса: подготовката на тръжна документация, провеждането на тръжна процедура, възлагането и изпълнението на договора.

Една от водещите цели на независимия граждански мониторинг е провеждането на обществени поръчки, в които са спазени всички ключови изисквания – законосъобразно, прозрачно и ефективно изразходване на обществените ресурси. И все пак, при осъществяването на независим граждански мониторинг и особено при оценката на наблюдаваните обществени поръчки следва да се държи сметка за наличието на две основни хипотези:

1) Процедурата за възлагане и изпълнение на обществена поръчка може да е напълно законосъобразна, но напълно непрозрачна, като е налице законосъобразно, икономично и ефективно изразходване на обществения ресурс.

2) Процедурата за възлагане и изпълнение на обществена поръчка може да е напълно законосъобразна, прозрачна и почтена, но да е налице неикономично и неефективно изразходване на обществения ресурс.

За да може да бъде осъществена пълноценна, обективна и професионална оценка на обществените поръчки, е необходимо прилагането

на комплекс от показатели, въз основа на които да бъде конструирана прецизна картина на целия процес, отразяваща коректно всички етапи от подготовката, възлагането и изпълнението на обществената поръчка, както и на действията на основните субекти – възложител, кандидати и избран изпълнител.

ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОГНОЗНА СТОЙНОСТ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

От особено голямо значение при възлагане на обществените поръчки и най-важна задача при подготвителния етап е правилното изчисление на прогнозната стойност на поръчката. Прогнозната стойност е решаващото обстоятелство, което определя режима на обществената поръчка и приложимия към нея ред за възлагане. Неправилното изчисление на прогнозната стойност стои най-често в основата на опитите за заобикаляне на Закона за обществените поръчки (ЗОП). В тази връзка като специфични индикатори могат да бъдат изведени:

1) възложителят предвидил ли е специални правила за ценообразуване и определяне на прогнозната стойност на обществената поръчка;

2) какви са изискванията към лицата или експертите, на които е възложено разработването на тази част;

3) каква методика е ползвана при определяне на прогнозната стойност;

4) правени ли са сравнителни проучвания за цени на сходни и/или аналогични предмети и услуги, на кои сегменти от пазара и какви участници;

5) правени ли са проучвания на пазара за съотношение качество-цена на сходни и/или аналогични стоки или услуги;

6) ползвани ли са консултанти и какви са били изискванията към тях.



РЕЖИМИ НА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ОБЩИ ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ

В ЗОП са регламентирани няколко режима на възлагане на обществени поръчки, като са включени и обществените поръчки, които до този момент се наричаха „малки“ и за които беше приложима НВМОП:

1. Най-лекият режим на възлагане е този по чл. 14, ал. 4 от ЗОП – той е приложим, когато се извършва **разход на средства** в границите 15 000, 45 000 и 60 000 лв. Независимо че стойностите при този режим не са високи, обстоятелството, че този режим на възлагане не е обвързан със спазването на определени правила (с изключение на изискването за сключване на писмен договор между изпълнител и възложител) за избор на изпълнител, тук са налице рисковете и дефицитите, присъщи на другите видове обществени поръчки, макар законодателят да не ги нарича „обществени поръчки“, а „разход на средства“.

Като основни индикатори за прозрачност и почтеност тук могат да бъдат посочени:

- осигуряване на публичност на информацията – включена ли е информацията за поръчката в обобщената информация за АОП;
- има ли информация на сайта на институцията, тя достатъчна и коректна ли е, може ли да послужи като мотивиращ фактор за участие на потенциални изпълнители;
- съдържат ли се правила за този режим на изразходване на средства във Вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки на институцията и доколко те способстват за икономичното и ефективно изразходване на обществения, макар и неголям по размер ресурс и осигуряват ли в достатъчна степен прозрачност на процеса;
- създаден ли е и приложен ли е механизъм за контрол на изпълнението на договора.



2. Следващият режим за възлагане на обществените поръчки е **възлагане на обществени поръчки чрез публична покана**. Стойностните прагове при него варират от 15 000 до 240 000 лв. без ДДС, което също налага повишено внимание към реда, начина и целите, за които се изразходва този обществен ресурс. Този ред на възлагане на обществени поръчки не е „процедура“ по смисъла на ЗОП. По тази причина правилата, валидни за процедурите, не се прилагат. Прилагат се специалните правила на гл. 8“а” от ЗОП, които детайлно и изчерпателно регламентират избора на изпълнител по този ред. Основно изискване е изборът на изпълнител да се предшества от задължително събиране на оферти чрез публикуване на покана до неограничен кръг лица. Няма законово изискване събирането на офертите да се предшества от специален акт на възложителя – решение или заповед. Поканата е по образец независимо от възложителя, предмета на поръчката и изискванията за изпълнение.

Като основни индикатори за прозрачност и почтеност тук могат да бъдат посочени:

- попълнена ли е поканата съгласно образца и подписана ли е от оторизирано лице;
- публикувана ли е поканата в портала на обществените поръчки и в профила на купувача на съответния възложител, доколко информацията е точна и коректна;
- оповестена ли е чрез съобщение в печатни издания – съобщението съдържа ли повече или по-малко информация от самата покана, достатъчно коректна ли е;
- изпратил ли е възложителят такава покана до конкретни лица и какви са били мотивите му за избор на точно тези лица; променил ли е и/или допълнил информацията, съдържаща се в самата покана;
- създаден ли е и приложен ли е механизъм за контрол на изпълнението на договора.

При този ред за възлагане на обществени поръчки получаването, разглеждането и оценяването на получените чрез публична покана оферти се извършва от определени от възложителя лица. Дори да са повече от един, те не са комисия и за тях са неприложими разпоредбите към комисията по провеждане на процедурите по ЗОП освен изискването да представят декларация за обстоятелствата по чл. 35, ал. 1 и 2 от закона.

В тази връзка специфични критерии за прозрачност и почтеност могат да бъдат:

- приели ли са определените от възложителя лица ред за собствената си работа и за разглеждане на офертите;
- дейността им и резултатите от нея отразени ли са в протокол, в него точно и коректно ли е отразена дейността;
- потвърден ли е протоколът от възложителя;
- сключен ли е писмен договор с избрания изпълнител;
- изпратена ли е обобщена информация за възложените по този ред обществени поръчки до АОП.
- създаден ли е и приложен ли е механизъм за контрол на изпълнението на договора.



3. Следващият режим за възлагане на обществени поръчки е **процедура по ЗОП при спазване на предвидените в закона опростени правила** – чл. 14, ал. 2 и други несистематизирани разпоредби на ЗОП. Особеното при този вид процедури е, че има облекчения в някои техни части, които са изрично посочени в закона. Като цяло опростените правила имат за цел да ускорят процеса на възлагане на обществената поръчка.

Като основни индикатори за прозрачност и почтеност тук могат да бъдат посочени:

- допуснати ли са до откритите заседания на комисията за провеждане на процедурите освен участниците и техните упълномощени представители и представители на средствата за масово осведомяване, както и юридически лица с нестопанска цел и какви са били критериите за поканата и допускането им;
- възложителят въвел ли е изискване за представяне на гаранция за участие и гаранция за изпълнение и какви са били методите на определянето ѝ;
- създаден ли е и приложен ли е механизъм за контрол на изпълнението на договора.

Във връзка с наблюдението на описаните режими за възлагане на обществени поръчки следва да се отбележи, че всички посочени индикатори могат да бъдат отнесени към съответните етапи на поръчката.

Включването на прегледа на специфичните индикатори при тези режими на обществени поръчки може да направи процедурите им по-прозрачни, да формира друго отношение към тях и най-важното – да способства за икономичното и ефективно изразходване на обществения ресурс. Защото независимо, че на пръв поглед праговете и стойностите при тях не са особено високи, тези режими са основният способ за заобикаляне на Закона за обществените поръчки и злоупотребяване и разпиляване на обществения ресурс.

4. Най-тежкият режим за възлагане на обществените поръчки е **провеждането на процедурите по ЗОП без да са приложими опростените правила**. Правилата на ЗОП са приложими в най-голяма степен при този ред на възлагане, без да са предвидени облекчения и специални изключения.

С оглед на това че Пактът за почтеност следва да бъде прилаган преди всичко към процедури, представляващи значим обществен интерес и към процедури, чрез които се изразходват големи обществени ресурси, в настоящата публикация е поставен основен акцент именно върху последния вид процедури (вж. приложените по-нататък таблици с индикатори).

ПРЕДВАРИТЕЛЕН КОНТРОЛ

Доколкото в Закона за обществените поръчки е въведен предварителен контрол в областта на обществените поръчки, то отношението и поведението на възложителя към този етап също би дало индикации за наличието или липсата на прозрачност и почтеност.

Като основни индикатори за прозрачност и почтеност тук могат да бъдат посочени:

- възложителят, чиято процедура попада в обхвата на този вид контрол, изпратил ли е на АОП проектите за документите по процедурата;
- в случай на установени от АОП несъответствия и дадени препоръки, съобразил ли се е с тях;
- в случай на несъобразяване с препоръките на АОП, мотивирал ли е отказа си до агенцията и какъв е характерът и съдържанието на мотивите му.



II. ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ ПРИ ОЦЕНКА НА НУЖДИТЕ И ПЛАНИРАНЕ ДЕЙНОСТТА НА ОРГАНИЗАЦИЯТА

Подготовката на обществената поръчка е първият етап от цялостния процес на управление на планирането и изразходването на обществени средства. Характерът на подготвителната фаза предполага липсата на достъп (или поне определени ограничения пред достъпа) на външни наблюдатели на процес, като това прави тази част от процеса най-малко видима за външни наблюдатели. Редица изследвания, анализи и доклади очертават тази фаза от процеса на подготовка, възлагане и изпълнение на обществени поръчки, като една от фазите, които са натоварени с най-значим корупционен риск. В тази връзка могат да бъдат дадени два показателни примера:

1) Сравнително изследване, извършено от Асоциация „Прозрачност без граници“ през 2007 година, в което обект на мониторинг и оценка са 79 процедури за възлагане на обществени поръчки, с възложители – структури на държавната власт и местната власт. Данните от изследването показват, че в 15,18% от случаите институциите са опитали да избегнат провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка, а в 21,51% са констатирани нередности при подготовката на процедурата.

2) Отчетът за 2012 година на Агенцията за държавна финансова инспекция (институцията, която има основни контролни правомощия във връзка с бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност на публичните структури, опериращи с държавни средства), от който става видно следното: констатирани са 310 случая, при които институциите, подлежащи на контрол от страна на АДФИ, са сключили договори на обща стойност 510 213 665 лв., без да проведат процедури за възлагане на обществени поръчки при наличие на всички законови основания за това. В тази връзка АДФИ оценява, че този вид нарушения на законодателството в областта на обществените поръчки са едни от най-съществените и водят до нарушаване на принципите за публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Въз основа на

извършените проверки институцията оценява че „извършването на тези нарушения поставя под съмнение доколко икономично, ефективно и ефикасно се разходват публичните финанси”.

И двете изследвания, проведени по самостоятелни методики и в рамките на относително дълъг период, в който се прилага съществуващото законодателство в областта на обществените поръчки, потвърждават системните опити за заобикаляне и/или неспазване на правилата от страна на структурите, които изразходват публични ресурси. Не само от специализираните експертни доклади и анализи, но и редица медийни публикации са свидетелство за практиките, при които се сключват договори на стойност, позволяваща непровеждането на обществена поръчка.

Именно заради това е изключително важно вниманието да бъде насочено и към този подготвителен етап от дейността на структурите, опериращи с обществени средства. Преди да бъдат определени съответните индикатори за прозрачност и почтеност при подготовката, възлагането и изпълнението на обществени поръчки, е необходимо да бъдат идентифицирани основните рискове и констатирани дефицити в етапа, предхождащ този процес.



УСТАНОВЕНИ ДЕФИЦИТИ И РИСКОВЕ ПРИ ПЛАНИРАНЕ НА ДЕЙНОСТТА

Приоритетната водеща цел при изразходването на обществени средства е максимално ефективно изпълнение на обществените функции на обществените структури (в качеството им на възложители), като в този процес възложителите следва да се ръководят от съчетаването на две изисквания: (1) да изразходват обществените ресурси по най-икономичен начин, като (2) в замяна на това се стремят да получат най-добро качество на търсените услуги и стоки.

Досегашният опит показва, че често ресурсите се планират и изразходват без ясен анализ на нуждите и обосновка на необходимостта от изразходване на определени средства. Сред водещите причини за това могат да бъдат отбелязани:

1) прилагане на историческия принцип на планиране и изразходване на средствата (въпреки намеренията за въвеждане на програмно-ориентирано планиране в дейността на институциите, на практика приоритет при формирането на финансовите планове за разходите има историческият принцип за определяне на бюджетите въз основа на определените бюджетни средства през предходните години);

2) наличието на свободни финансови ресурси от европейски фондове или програми, които следва да бъдат усвоени.

Основните рискове при управлението на публичните ресурси са свързани както с непрозрачното, така и с неефективното и неадекватно планиране и изразходване. В този етап основните рискове при планирането на разходите за публичните разходи, в това число и тези, разпределяни чрез обществени поръчки, са свързани с:

- липсата на стратегическа визия за развитие на дейността на институцията,

- изработването на стратегическите приоритети за развитие в тесен кръг от вътрешни експерти, без участието на всички заинтересувани страни;

- липса на последователност и устойчивост на политиките за развитие на дейността на институцията, породена от честа смяна на ръководството на институцията;

- недостатъчно развит институционален капацитет за прогнозиране, планиране и осъществяване на дейността;

- относителна затвореност в работата на институцията и ниско ниво на прозрачност относно подготвяните стратегии за развитие и конкретни планове за реализиране на предвидените дейности.

В последните години се установи относително трайна тенденция за разработване на стратегии за развитие на дейността на институциите. До голяма степен тази тенденция е резултат и от изискванията, свързани с управление на средства от европейските фондове, която предполага ясна стратегическа рамка за целите, задачите и очакваните ефекти от изразходването на общоевропейските финансови средства. Поради това тенденцията за планиране би следвало да получи положителна оценка. Наред с това, обаче, стратегическото планиране на дейността често се явява резултат на привнесени външни модели на управление и не е резултат от трайно установено разбиране на необходимостта от ефективен начин на управление, както и от постигнат консенсус относно необходимите насоки за развитие.

В процеса на планиране на дейността, обаче, тези дефицити се отразяват негативно върху устойчивостта на формулираните стратегически приоритети за развитието на дадена институция или сектор от обществения живот, в който тя работи. Относително ниската степен на **прозрачност и липсата на консенсус** за основните стратегически приоритети впоследствие се отразява и върху процеса на планиране на конкретните мерки за реализиране на стратегиите, както и върху финансовите аспекти при изпълнението на дейностите.



ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ ПРИ ОЦЕНКА НА НЕУЖДИТЕ И ПЛАНИРАНЕ НА ДЕЙНОСТТА

На етапа на планиране на дейността структурите, изразходващи публични ресурси чрез обществени поръчки (възложителите), следва да създадат всички предпоставки за адекватно изпълнение на своите задачи и функции, като извършат комплекс от действия, които могат да служат като индикатори за прозрачност и почтеност. Тези основни дейности могат да бъдат обобщено представени, както следва:

1. Адекватна оценка на нуждите, основана на коректен анализ на необходимостта от изпълнение на основните обществени функции

2. Планиране на годишната дейност, основано на адекватна оценка на нуждите, която е конкретизирана в конкретни дейности със съответните финансови показатели за тяхното реализиране

3. Публичност на информацията относно планираните дейности, за които е необходимо провеждането на обществени поръчки (годишно предварително обявление в регистъра на обществените поръчки)

4. Изграждане и поддържане на система за управление и контрол на изразходваните обществени средства. Разработване и прилагане на политика за почтеност в дейността на институцията

1. Оценка на нуждите и изработване на стратегическите насоки в развитието на институцията

Оценката на нуждите и изработването на стратегическите насоки в развитието на институцията включват:

1.1. Включване на всички заинтересувани страни при изработване на стратегическите приоритети на институцията: експерти на институцията, външни експерти, партньори и други „потребители“ на услугите, предоставяни от съответната институция.

1.2. Включване на широк кръг от експерти (не само вътрешни, но и външни) при анализа на нуждите, за да бъдат създадени предпоставки за отчитане на целия спектър от оценки, мнения и позиции, въз основа на които да бъде изработен адекватен, **всеобхватен и задълбочен анализ на нуждите.**

Формат за осъществяване – ИНДИКАТОРИ за прозрачност и почтеност:

1А. Формирани експертни съвети, в които участват експерти с необходимия експертен капацитет.

1Б. Формирани обществени съвети, които разполагат с реално предоставена възможност за достъп до информация и участие в обсъждания и дискусии.

1В. Установяване на практика за периодично организиране на форуми за дискусия на стратегическите насоки за развитие (кръгли маси, експертни работни групи и т. н.).



2. Планиране на годишната дейност

Планирането на годишната дейност включва:

2.1. Изработване на цялостен план, който отразява адекватно и изчерпателно информацията за конкретните дейности – предмет на планираните поръчки, срокове, размер на финансовия ресурс и т.н.

2.2. Своевременно предоставяне на информацията за регистъра на обществените поръчки, поддържан от АОП.

3. Публичност на информацията

Осигуряването на публичност на информацията включва:

3.1. Осъществяване на информационна политика, която е основана на редовно и своевременно разпространение на информацията чрез публикуване на съобщения в медиите; организиране на пресконференции за медиите; публикуване на информация и проектодокументите на интернет страницата на институцията.

Формат за осъществяване – ИНДИКАТОРИ за прозрачност и почтеност:

3А. Публикуване на интернет страницата на информация, която е: коректна и точна; отразява недвусмислено съответните изисквания, условия и информация за обществената поръчка; публикувана е на видно място, което осигурява бърз и лесен достъп, в удобен за ползване формат.

3Б. Изработване и разпространение на съобщения, в които предоставената информация е: качествена и коректна; има характер на мотивиращ фактор за участие в процедурата на потенциални изпълнители.

3В. Организиране на пресконференции.

4. Система за управление и контрол на изразходваните обществени средства. Политика за почтеност в дейността на институцията

Прозрачното, отчетно и ефективното функциониране на всяка институция е една от основните предпоставки за прозрачно, законосъобразно и ефективно управление и на ресурсите, които управлява, в това число и на средствата, разпределяни чрез обществени поръчки. То е част от административния капацитет, който всяка съвременна структура, изпълняваща публични функции, следва да изгражда и поддържа. В контекста на съвременните концепции за добро управление, развитието на административния капацитет е основано на: 1) ясни правила за функциониране; 2) наличие на ясно обособени структури за изпълнение на основните функции; 3) наличие на адекватна система за управление и контрол и 4) добре подготвен професионален екип за изпълнение на дейностите. Наличието на високо ниво на екип от експерти. В допълнение към това следва да бъдат създадени основите на политика за насърчаване на почтено и отговорно поведение в работата на служителите.

Именно затова, преди да бъде насочено вниманието към определяне на показатели за прозрачност и отчетност при обществените поръчки, е необходимо като самостоятелен предмет на внимание да бъде изведено наличието на система за управление и контрол на изразходваните обществени средства, основана на принципите на професионализма, развитието на експертния потенциал на служителите (а оттам – и на експертния капацитет на цялата структура), но също така и на прилагането на етични стандарти в работата на служителите, основани на добросъвестно, почтено и отговорно поведение при изпълнение на служебните задължения.

Наличието на такава система не е само и единствено резултат от формалното спазване на законовите изисквания и от разписването на относително стандартно структуриран **набор от правила** за изпълнение на служебните задължения. Тя следва да е основана също така на:



1) ясно **обособени звена и служители**, ангажирани с осъществяването на контрол за изпълнение на установените правила;

2) наличието на ясно определени **правомощия за извършване на проверки**, в това число и за **налагане на санкции** при неизпълнение на установените правила;

3) наличието на **правила за етично поведение**, както и на **система за обучения, консултации и обмяна на опит** във връзка с разрешаването на етични дилеми в работата на служителите.

Съществено допълнение към системата за контрол при управлението на публичните средства е **ПОЛИТИКАТА ЗА ПОЧТЕНОСТ**, която една съвременна институция, прилагаща принципите на прозрачност и почтеност в своята работа, следва да поддържа. Политиката за почтеност представлява специфичен надграждащ компонент към комплекса от нормативно разписани правила и процедури при функционирането ѝ. Тя следва да се впише в съществуващите функции, процедури и структури на публичната администрация, като повишава тяхната вътрешна съгласуваност. Нейното практическо приложение предполага **изграждането на система от стандарти, които оптимизират отделните функции, отговорности и компетентност на различните звена в администрацията**. Въвеждането на правила за почтено управление не означава създаване на нови ограничения пред служителите в администрацията или потенциалните участници в процеса на възлагане и изпълнение на обществените поръчки. Политиката на почтеност се реализира чрез повишаване на взаимната обвързаност между съществуващите наредби и организационните правила. Тя следва да интегрира организационните изисквания за функционирането на публичната администрация, Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, добри управленски практики и утвърдени етични стандарти с политическия процес на определяне на приоритети и планиране на усилията за тяхното постигане. В своята цялост политиката на почтеност се вписва в принципите на добро управление, повишавайки общата степен на ефективност, осигурявана чрез открито и отговорно управление на обществените поръчки. Почтеността при сложни социални процеси, каквито са измеренията на съвременното публично управление, се изразява чрез:

- честно и открито обявяване и изпълнение на управленските приоритети и планове.

- осигуряване на условия за гарантиране на лоялност на служителите, както сред представителите на публичния, така и на частния сектор.

- установяване на трайна практика на коректност в отношенията между партньорите.

- добросъвестност при изпълнението на поетите ангажименти и полагането на системни усилия за установяването на култура на откритост и диалог.

- висока степен на съвпадение между декларираните цели и използвани средства.

Формат за осъществяване – ИНДИКАТОРИ за прозрачност и почтеност:

За да бъде реализирана такава политика за почтеност и при управлението на средствата, изразходвани чрез обществени поръчки, в процеса на работа на институцията може да бъде приложен следният набор от инструменти за нейното осъществяване:

4А. Определяне на стандарт за публично представяне на подготвените планове.

4Б. Създаване на правила и критерии за подбор на експерти по подготовката на документацията и реализирането на обществени поръчки.

4В. Определяне на правила и условия, които гарантират равен достъп на потенциалните изпълнители.

4Г. Изисквания към определянето на групата на потенциалните изпълнители на определен вид обществена поръчка.

4Д. Противодействие на конфликта на интереси, злоупотребата със служебно положение и власт.

4Е. Наличие на система за подаване на сигнали от страна на гражданите.

4Ж. Наличие на система за подаване на сигнали от страна на служителите в съответните публични институции, както и наличието на вътрешни правила за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция.

4З. Създаване на възможности за независимо гражданско наблюдение.



III. СПЕЦИФИЧНИ ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

ЕТАП I: ПОДГОТОВКА НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА

От юридическа гледна точка, процесът на подготвяне, възлагане и изпълнение на обществена поръчка започва именно от етапа на подготовка на процедурата (обозначен по-нататък в таблиците със знак П). Вземането на официално решение за провеждане на обществена поръчка поставя началото на дълъг процес от действия, които следва да доведат, чрез изразходването на публични средства, до постигането на определен обществено полезен резултат.

Рискове

Основните рискове, които съществуват в тази фаза от процеса, се изразяват в няколко насоки:

1. Определяне на обхват на дейност, която изисква възлагането на обществена поръчка, несъответстващ в пълна степен на търсения резултат: а) невключване на всички дейности в предмета на поръчката с цел част от финансовите ресурси да бъдат изразходвани без възлагане на обществена поръчка; б) забавяне на вземането на своевременно решение за стартиране на процедура, като на следващ етап се пристъпва към избор на друг вид процедура, обоснована с наличието на форсмажорни обстоятелства; в) изкуствено разделяне на дейности с цел непровеждане на обществена поръчка или разделянето на дейностите в няколко обществени поръчки; г) технически пропуски, грешки и противоречия в тръжната документация, които са резултат от липса на административен капацитет или на преднамерено въздействие; д) определяне на завишени изисквания за участие, които ограничават възможността за кандидатстване на широк кръг кандидати; е) определяне на редица специфични изисквания, които ограничават търговската конкуренция и създават необосновани предимства за конкретни кандидати.

2. Избор на експерти, които разработват тръжната документация, които: а) не разполагат с необходимия опит в сферата на обществените поръчки и по-конкретно – при разработването на тръжна документация; б) не разполагат с необходимата експертиза в областта на предмета на поръчката; в) намират се в ситуация на конфликт на интереси или друга ситуация, която може да повлияе на безпристрастното изпълнение на възложената им дейност (например, не е осигурена достатъчна независимост от ръководството; съществуват възможности за въздействие от външни субекти – потенциални кандидати и т.н.); г) не спазват изискванията за конфиденциалност, като създават възможност за изтичане на информация към определени кандидати.



РЕШЕНИЕ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРА ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА (П1)

Общо описание

Вземането на управленско решение за провеждане на процедура за обществена поръчка следва да е извършено от легитимен орган. То следва да се основава на: 1) съответствие със стратегическите приоритети в дейността на институцията; 2) анализ на конкретната необходимост от провеждане на поръчката, в това число и наличието на осигурени финансови ресурси.

Действия на институцията за гарантиране на прозрачност и почтеност

При готовност на институцията да осигури прозрачност на процеса по подготовка и възлагане на обществени поръчки, тя следва да използва всички възможни информационни канали, за да осигури достигането на информация до възможно най-широк кръг от субекти, заинтересувани от търсения резултат – респективно от осъществяването на предмета на обществената поръчка. Този кръг включва:

1. АОП, която осъществява контролни функции в областта на ОП и която поддържа регистъра на обществените поръчки – основен източник на информация за потенциалните кандидати.

2. Медиите като посредник на информация относно планирани и подготвяни обществени поръчки – в този случай информацията следва да бъде предоставяна на два типа медии:

а) специализирани в съответната област и

б) средства за масова информация с широк национален/регионален обхват.

3. Граждански организации, които могат да

изпълняват функциите на независими наблюдатели – в тази връзка следва да бъдат взети предвид два типа организации:

а) организации с експертиза в наблюдение на процедури по ОП и

б) организации, работещи в сферата, в която попада предметът на обществената поръчка.

Приложимост на Пакта за почтеност

Като част от политиката за прозрачност би следвало още на този етап институцията да покани външен наблюдател и да инициира процедура по сключване на Пакт за почтеност като инструмент за наблюдение. При сключен Пакт за почтеност, индикатори за прозрачност и почтеност са:

1. Сключен Пакт за почтеност, осигуряващ широка рамка за сътрудничество и възможност за пълноценно наблюдение на всички етапи от обществената поръчка, в това число и възможност за наблюдение на подготовката на процедурата.

2. Определяне на лица на ръководна длъжност и служители, които са пряко отговорни за изпълнението на ангажиментите по споразумението/пакта.

3. Изработване на механизъм за осъществяване на наблюдението, който осигурява възможност за адекватна оценка на изпълнението на ангажиментите:

а) провеждане на редовни работни срещи между възложител и независим наблюдател за проверка на изпълнението;

б) осигуряване на достъп до документацията относно подготовката и вземането на решение за обявяване на процедура за обществена поръчка.



Дефицити (Д)

Индикатори за прозрачност и почтеност (И)

П1 – Д1:

Решението се взема без пряка връзка със стратегията на институцията.

П1 – Д2:

Решението се взема без анализ на конкретната необходимост за провеждане на поръчката, без оценка на корелация между търсен ефект и предвиден ресурс.

П1 – И1:

Осигуряване на публичност на информацията за решението чрез:
а) изпращане на информацията до АОП за взетото решение;
б) публикуване на информация на сайта на институцията-възложител;
в) предоставяне на информация на медиите за взетото решение чрез публикуване на съобщения за медиите или организиране на пресконференции.

П1 – И2:

От съдържателна гледна точка публикуваната информация на сайта на възложителя, също така, следва да съответства на качествени показатели като:
а) точни и коректни формулировки в съобщенията;
б) формулировките следва да отразяват недвусмислено съответните изисквания, условия и информация за обществената поръчка.

П1 – И3:

От съдържателна гледна точка публикуваната информация в средствата за масова информация също следва да съответства на качествени показатели като:
а) точна и коректна информация;
б) информацията следва да има характер на мотивиращ фактор за участие в процедурата на потенциални изпълнители.

П1 – И4:

Създаване на постоянно действащи обществени съвети, които:
а) наблюдават общата дейност на институцията;
б) разполагат с възможност за достъп до информацията относно дейността ѝ;
в) участват в обсъждания и имат право да формулират препоръки и предложения;
г) имат относително постоянен състав, като е запазена възможността за включване на нови участници;
д) функционират въз основа на установени правила и механизми за сътрудничество с институцията.

П1 – И5:

При обществени поръчки от значим обществен интерес институцията-възложител осигурява възможност за независимо гражданско наблюдение на конкретна обществена поръчка чрез:
а) отправяне на покана до граждански организации, които са специализирани в осъществяване на независимо наблюдение;
б) имат готовност за създаване на рамка на сътрудничество, която да гарантира възможност за пълноценен граждански мониторинг, под формата на споразумения за сътрудничество, споразумения за наблюдение или пактове за почтеност.



Общо описание



Дефицити (Д)

Индикатори за прозрачност и почтеност (И)

П2 – Д1:

Недостатък на експертиза при разработването на тръжната документация (както относно общите правни изисквания за съставяне на такъв тип документация, така и относно предмета на обществената поръчка).

П2 – Д2:

Текучество в звената, които са специализирани в подготовката и провеждането на обществени поръчки.

П2 – Д3:

Конфликт на интереси при служители от администрацията на възложителя.

П2 – Д4:

Липса на ефективни действия за установяване и контрол на конфликта на интереси при служителите.

П2 – Д5:

Конфликт на интереси при външни експерти, които са ангажирани с разработването на тръжната документация.

П2 – Д6:

Липса на инструменти за превенция на конфликт на интереси върху работата на външните експерти.

П2 – И1:

Обосновка на избора на експерти (вътрешни или външни), които следва да разработят тръжната документация.

П2 – И2:

Показатели за избор на експерти:

- а) адекватна професионална подготовка и достатъчно професионален опит при възлагането на обществени поръчки, както и в областта на предмета на обществената поръчка;
- б) стриктно придържане към правила за етично поведение в работата, основани на добросъвестно, отговорно и почтено изпълнение на професионалните задължения.

П2 – И3:

Осъществяване на ефективен контрол върху работата на експертите. Фактори, които съдействат за адекватния контрол върху качеството на работата на експертите, разработващи документацията за участие в процедурата, са:

- а) определяне на звено или ръководител, който да осъществява контрол над качеството на дейността на служителите на институцията-възложител;
- б) определяне на звено или ръководител, който да осъществява контрол над качеството на дейността на външните експерти;
- в) привличане на независими външни експерти/организации, които разполагат с експертиза от най-висок характер в областта.

Бел.: При обществени поръчки, които имат особено сложен предмет за изпълнение, предполагат използването на значителен финансов ресурс или представляват значим обществен интерес, е необходимо да бъде създаден допълнителен контролен механизъм, с който да се осъществява адекватен външен експертен контрол върху качеството на работата на екипа, който разработва тръжната документация. Наличието на този индикатор е важно не само от гледна точка на качествено изпълнение на възложената дейност, но и от гледна точка на превенция на корупционни практики. В тази връзка може да бъде даден пример с ангажиране на експертни комисии и експерти на Световната здравна организация, които са в състояние да определят референтни категории от показатели, служещи като инструмент за корекция или като индикатори за съпоставимост с параметрите, които разработват експертите, ангажирани с разработването на документацията.

Важна бележка, която следва да вземе предвид е, че контролът следва да бъде осъществяван не като възможна форма на намеса в работата на експертите, а като инструмент, който да съдейства за постигане на максимално качествен резултат от работата на комисията, който съответства на поставената глобална цел на институцията.

П2 – И4:

Наличие на система за управление на конфликта на интереси, която е основана на:

- а) правила за деклариране на конфликт на интереси, включително на процедури по оттегляне и заместване;
- б) поддържане на документален архив/база данни за служителите, включваща информация относно декларираните/регистрираните данни за конфликт на интереси;
- в) звено/отговорни длъжностни лица, които разполагат с правомощия да извършват контрол – в това число да поддържат архиви и регистри с данни за конфликт на интереси; да извършват проверки и разследвания; да предприемат мерки за отстраняване на нередности, както и да предоставят методическо ръководство.

Бел.: Важно е да се подчертае, че контролът за наличие на конфликт на интереси не следва да се ограничава само по отношение на служителите на институцията-възложител, но и по отношение на други юридически лица, които потенциално са участвали/участват/ще участват в разработване на документация за участие в конкурс. Нерядко такива юридически лица не само разработват тръжна документация, но изпълняват и функциите на посредник на потенциални изпълнители, като задават специфични параметри на тръжната документация или нарушават принципа за поверителност на информацията, като я предоставят изпреварващо на определени потенциални кандидати.



ИЗРАБОТВАНЕ НА ТРЪЖНАТА ДОКУМЕНТАЦИЯ (ПЗ)

Общо описание

Изработването на тръжната документация е дейност, с която се определят всички изисквания за изпълнение на предмета на обществената поръчка, а също така и критериите, на които следва да отговарят кандидатите за нейното изпълнение. Тя следва да отговаря на две ключови изисквания: 1) определяне на набор от характеристики на предмета на поръчката - специфични показатели за изпълнението на поръчката, реализирането на които следва да отговори на крайния резултат, който търси възложителят; 2) определяне на методика за оценка, включваща критерии за избор на изпълнител, гарантиращи избор на кандидат, който удовлетворява в максимална степен изискванията на възложителя и реализира търсения от възложителя резултат от обществената поръчка.

Приложимост на Пакта за почтеност

На този етап Пактът за почтеност е приложим преди всичко чрез възможността за осъществяване на преглед и експертна оценка на проекта на тръжна документация. Това може да позволи:

1. Извършване на проверка и удостоверяване, че са спазени правилата и процедурите.
2. Формулиране на препоръки за отстраняване на нередности, пропуски и други технически грешки в документацията, които могат да окажат негативно въздействие върху следващите етапи от процедурата или да възпрепятстват постигането на максимално ефективен резултат от осъществяването на поръчката.



Дефицити (Д)	Индикатори за прозрачност и почтеност (И)
ПЗ – Д1: Пропуски в документацията, допуснати поради липса на административен капацитет или поради неволни технически грешки. ПЗ – Д2: Параметрите на дейността не осигуряват необходимото качество и постигане на търсения резултат. ПЗ – Д3: Параметрите на дейността не осигуряват ефективно използване на предвидения финансов ресурс. ПЗ – Д4: Зададени са твърде специфични параметри, които ограничават търговската конкуренция и създават необосновани предимства за конкретни кандидати.	ПЗ – И1: Избор на вид процедура, която позволява достигането на информация за обществената поръчка до максимално широк кръг от потенциални изпълнители. ПЗ – И2: Определяне на набор от характеристики на предмета на поръчката, както и на ясни показатели за изпълнението на нейния предмет, които да съответстват на принципите на свободна и честна конкуренция. ПЗ – И3: Избор на методика за оценка, която да позволява справедлив избор на изпълнител, който да предостави търсената стока/услуга/строителна дейност, така че тя да отговаря на поставената задача на възложителя и на публичния интерес. ПЗ – И1: Работещи механизми за вътрешен и външен контрол за качеството на документацията, осъществяван на няколко нива: а) вътрешен институционален контрол, упражняван от контролни звена и експерти, които са служители на възложителя; б) контрол, осъществяван от Агенцията за обществени поръчки (от управляващ орган на оперативни програми, финансирани със средства на Европейския съюз); в) контрол, осъществяван от възложителя чрез външни експерти, които консултират качеството на документацията.



ЕТАП II: ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНКУРСНА ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

Етапът за провеждане на процедурата за избор на изпълнител (обозначен по-нататък в таблиците със знак К) е най-видимият етап от процеса на подготовка и провеждане на процедурата за избор на изпълнител на обществена поръчка. Неслучайно той фокусира интереса и на кандидатите в обществените поръчки, и на медиите. Това е обяснимо предвид факта, че за първи път информацията относно подготвяната обществена поръчка, както и относно кандидатите за нейното изпълнение, стават ясни за по-широк кръг от обществото. Не на последно място, това е периодът, в който става възможно външни наблюдатели и представители на медиите, например, да присъстват на откритите заседания на работата на комисията. Съгласно законовите изисквания, откритите заседания са достъпни за всички участници в процедурата, за представителите на медиите, както и на неправителствени организации, изразили интерес за наблюдение на обществената поръчка. Етапът на провеждане на конкурсната процедура, всъщност, се състои от поредица от няколко ключови дейности, които имат определящо значение за резултата от целия процес:

1. Подаване на офертите от участниците.
2. Определяне на състава на комисията за оценка на постъпилите оферти.
3. Отваряне на офертите (публични заседания на комисията).
4. Оценяване на офертите (работни заседания на комисията).
5. Вземане на решение за избор на изпълнител. Сключване на договор за изпълнение на обществената поръчка.

Рискове

Основните рискове, които съществуват в тази фаза от процеса, се изразяват в няколко насоки:

1. Във връзка с подаването на офертите – пропуски в организацията на работата на възложителя, които позволяват: а) неточно отразяване на информацията за постъпилите оферти в системата за документооборот (неспазване на правилата и процедурите за регистриране на постъпилите оферти; възможности за приемане на документи от лица и звена, които не са посочени в тръжната документация като служителите, упълномощени да приемат офертите); б) неспазване на изискванията за съхранение на получените оферти, при които е възможно попълване, заместване или отстраняване на представени оферти или документи в офертите (това се отнася както за периода от получаването на офертите до тяхното отваряне, така и за периода от тяхното отваряне до завършването на тяхната оценка). Към тези рискове в „огледален план“ следва да добавят и в) опитите на кандидатите да заобикалят изискванията за представяне на офертите в срок; г) опити за допълване или замяна на офертите или на част от документите, приложени към офертите.

2. Определяне на състав на комисията за оценка на офертите на кандидатите – в тази връзка е важно да бъдат гарантирани три критерия: а) професионална квалификация и опит на членовете на комисията и опит, които да позволят изпълнение на задачата за избор на изпълнител на процедурата в съответствие със заложените изисквания и постигането на търсения резултат от осъществяването на поръчката; б) добросъвестно изпълнение на професионалните задължения, основано на принципите за почтеност, отговорност и безпристрастност в дейността на членовете на комисията и стриктно придържане към правила за етично поведение; в) осигурена независимост при изпълнението на функциите на членовете на комисията (като тук се включва създаване на гаранции срещу външна намеса и въздействие както от страна на възложителя, така и от страна на кандидатите в процедурата или от трети страни).



3. Отваряне на офертите (в рамките на публични заседания на комисията): естеството на тази дейност е такова, че поради възможността за публичен достъп до откритите заседания, тя може да бъде определена като най-видима и натоварена с най-нисък корупционен риск. Откритите заседания на комисията са две: първо заседание – за оповестяване на участниците, подали своите оферти, и за извършване на проверка за съответствие на съдържанието в съответствие с определените изисквания; и второ заседание – за отваряне на ценовите оферти. Предвид характеристиките на тази дейност, основните дефицити се изразяват в опити за ограничаване на прозрачността и публичността на работата на комисията, изразяващи се в: а) късно оповестяване на информацията относно откритите заседания на комисията или неоповестяването на такава информация с цел ограничаване на възможностите за наблюдение на действията на комисията; б) пропуски при осигуряването на възможност за наблюдение на работата на комисията (например, ограничаване на правото на определени категории лица да присъстват на заседанието, въпреки предвидените законови възможности); в) неоповестяване на пропуски в документацията, които са забелязани от членовете на комисията; г) пропуски при боравенето с офертите (неспазване на изискванията за отваряне на офертите и запазване на всички техни компоненти, разбъркване на документи от офертите на различните участници, липса на подписи върху офертите и други); д) пропуски при документиране на резултатите от работата на комисията (неотразяване в протокола на факти, които са констатирани от комисията).

4. Разглеждане, оценяване и класиране на офертите (работни заседания на комисията): според оценките на бизнеса това е решаващата фаза от дейността по възлагане на обществена поръчка, в която най-често се извършват нарушения. Докато за възложителите най-критичната фаза е изпълнението на договора с изпълнителя, то за бизнеса именно етапът на оценка на офертите и класиране на кандидатите е най-силно натоварен с корупционен риск. Според социологическо изследване на Асоциация „Прозрачност без граници“, изследващо

измеренията на този проблем в сферата на обществените поръчки, 55,4% от представителите на бизнеса смятат, че именно на този етап най-често се извършват нарушения. Причините за това се изразяват основно в две насоки: спецификата на тази фаза от процеса предполага най-малка видимост на действията на оценителната комисия (това, разбира се, е обосновано от необходимостта да се създадат предпоставки за спокойна работа и да се ограничат възможностите за оказване на външен натиск), а в допълнение към това – от дейността на комисията на този етап зависи в голяма степен и окончателният резултат от конкурсната процедура. Най-значимите и най-често констатираните рискове при оценяването на офертите са: а) отстраняване на участници въз основа на формални основания; б) поставяне на изисквания за представяне на допълнителни документи, без това да е необходимо; в) определяне на нереалистично кратки срокове за представяне на документи; г) оценяването на офертите не се извършва въз основа на изискванията, определени в методиката; не се извършва обосновка на оценките; д) не се спазват правилата за конфиденциалност на информацията (като информация от офертите се предоставя на участници или на трети страни, допускат се външни лица); е) не се спазват правилата за съхранение на офертите (допускат се външни лица до документацията; допуска се изнасяне, подмяна и допълване на документи – част от офертите); ж) нарушават се изискванията за деклариране на конфликт на интереси (необявяване на конфликт на интереси на членове на комисията; непредприемане на действия срещу лица, за които е известно, че се намират в конфликт на интереси).

5. Решение за избор на изпълнител – това е последната дейност, с която завършва конкурсната процедура за избор на изпълнител. Практиката показва, че на този етап не се констатира чести случаи на отклонения от установените правила. Въпреки това, следва да се отбележат рискове от неправомерни действия, изразяващи се в следните насоки: 1) необоснован отказ от сключване на договор с избрания от комисията кандидат и прекратяване на процедурата; или 2) опит за въздействие върху решението на комисията с цел да



се промени оценката и да се избере предпочитан от възложителя кандидат. По отношение на първия тип действие следва да се вземат предвид конкретните обстоятелства и мотиви, които са провокирали възложителя да откаже сключването на договор с избрания кандидат. Възможно е това да е последната процедурна възможност на възложителя за коригиране на неправомерни действия на комисията, на пропуски в нейната работа или на други действия, които не защитават интересите на институцията-възложител и са в противоречие с обществен интерес – избор на изпълнител, който да осигури необходимата услуга, доставка или строителна дейност в съответствие с предварително определената и оповестена методика за оценка на офертите. В този случай не може да става дума за корупционно действие, а за коригиране на дефицити в предходните етапи от процедурата, които имат за цел предотвратяване на по-нататъшни негативни последици.

Съществува и друга хипотеза, при която, обаче, възложителят се опитва да окаже въздействие върху решенията на комисията с цел фаворизиране и избиране на кандидат, който не отговаря на изискванията. Подобни действия могат да бъдат индикатор за корупция. За да бъдат изолирани възможностите за злоупотреба с власт и в двата случая, следва да бъдат осигурени: а) публичност на информацията относно действията и мотивите на възложителя; б) своевременно информиране на всички участници за резултатите от проведената процедура; в) възможност за осъществяване на контрол за законосъобразност на действията на възложителя.

ПОДАВАНЕ НА ОФЕРТИ ОТ УЧАСТНИЦИТЕ (K1)

Общо описание

Подаването, респективно – регистрирането на офертите на кандидатите, следва да бъде предхождано от предоставяне на информация от възложителя относно изискванията, свързани с тази дейност – точно определяне на срок, място и адресат за подаване на офертите. След изпълняването на това изискване процесът се изразява в две основни дейности: 1) подаване, съответно – регистриране на подадените оферти; 2) съхраняване на подадените оферти.

Приложимост на Пакта за почтеност

На този етап Пактът за почтеност е приложим чрез:

1. Наблюдение на процеса по получаване на офертите и тяхното регистриране.
2. Проверка относно спазване на изискванията за съхранение на документацията.
3. Проверка относно прилагане на изискванията за конфиденциалност на информацията.
4. Формулиране на препоръки за отстраняване на пропуски и за изграждане на системи за контрол.
5. Изготвяне на доклад от наблюдението и предоставянето му на възложителя, на участниците в Пакта за почтеност, на други заинтересувани страни, на неправителствени организации и на медии.



Дефицити (Д)	Индикатори за прозрачност и почтеност (И)
К1 – Д1: Пропуски в системата за документооборот, които позволяват: а) неиздаване на документ за получаване на офертата с необходими реквизити: входящ номер, дата, час на получаване; б) възможност за получаване на подадени оферти от други лица и след изтичане на крайния срок. К1 – Д2: Пропуски при съхранението на получените оферти, които позволяват: попълване, заменяне или отстраняване на представени оферти или документи, които са приложени към офертите. К1 – Д3: Опити на кандидати за подаване на оферта след крайния срок или за промяна/допълване на вече подадените оферти. К1 – Д4: Опит на кандидати за нерегламентиран достъп до информацията относно други кандидати, съдържание на офертите на други кандидати.	К1 – И1: Създаване и поддържане на система за документооборот, в това число регистър на обществените поръчки, която изключва възможност за пропуски при регистриране или подправяне на данните за подадените оферти. К1 – И2: Стриктно спазване на изискванията за регистриране, в това число и на изискванията за издаване на документи, удостоверяващи подаването на документи с входящ регистрационен номер, дата, час на получаване. К1 – И3: Прилагане на правила за съхранение на постъпилите оферти, които: а) съответстват на утвърдени изисквания за класифициране, подреждане и съхранение на постъпилите документи, които не позволяват хаос и разбъркване на документацията от различни обществени поръчки; б) позволяват оторизиран достъп само за членове на комисията, при спазване на утвърдени правила за достъп и за работа на комисията; в) гарантират, че документацията няма да се подменя, допълва или унищожава; г) създават гаранции за спазване на конфиденциалност (неизтичане на информацията извън състава на комисията – към кандидати, възложител или трети страни).



РЕШЕНИЕ ЗА ИЗБОР НА КОМИСИЯ ЗА ОЦЕНКА НА ОФЕРТИТЕ (K2)

Общо описание

Решението за избор на комисия за оценка на офертите съдържа два основни компонента: 1) определяне на изисквания за компетентността и квалификацията на специалистите, които следва да участват в комисията, съобразно предмета на обществената поръчка; 2) вземане на официално управленско решение за определяне на състав на комисията.

Приложимост на Пакта за почтеност

На този етап Пактът за почтеност е приложим чрез:

1. Извършване на проверка на документацията във връзка с определяне на членовете на комисията.
2. Доказателства за професионална квалификация, експертиза и опит, като основания за включването на експертите в състава на комисията.
3. Деклариране на конфликт на интереси.
4. Определяне на служители за изпълнението на Пакта, които са отговорни за проверка на нередности.



Дефицити (Д)

К2 – Д1:

Определят се специалисти, които не разполагат с достатъчен опит и квалификация:

а) служителите не разполагат с необходимата експертиза в областта на предмета на обществената поръчка или

б) не разполагат с опит относно общите законови изисквания, свързани с процедурата на обществената поръчка

К2 – Д2:

Специалистите не разполагат с гарантирана независимост при изпълнение на своята работа (зависимост от възложителя-работодател, външно въздействие от кандидати или от трети страни).

К2 – Д3:

Не е изградена или не функционира система за превенция и противодействие на корупцията:

а) не се извършва надлежно деклариране на конфликт на интереси;

б) не се извършва проверка на декларираните данни от декларациите за конфликт на интереси;

в) не се извършва проверка на сигнали за нередности, постъпили от членове на комисията, от други служители или от външни лица.

Индикатори за прозрачност и почтеност при обществената поръчка (И)

К2 – И1:

Изработване и прилагане на критерии при избора на специалисти с достатъчен опит и квалификация в областта на предмета на обществената поръчка и правна компетентност при осъществяването на процедури за възлагане на обществени поръчки.

К2 – И2:

Разработване и поддържане на бази данни с информация за експерти – специалисти в области, които предполагат редовно организиране на обществени поръчки. Тази база данни следва да съдържа и информация относно качеството и етичните стандарти в работата на експертите, включително и за недобросъвестно изпълнение на служебните задължения, конфликт на интереси и т. н.

К2 – И3:

Извършване на последваща оценка на качеството на работата на експертите.

К2 – И4:

Създаване и прилагане на правила, които да осигуряват независимост на членовете на комисията при изпълнение на възложената дейност от външни фактори, в това число от ръководни звена от структурите възложителя, външно въздействие от кандидати или от трети страни.

К2 – И5:

Изграждане и поддържане на система за превенция и противодействие на корупцията, включваща:

а) стриктно прилагане на правила за деклариране на конфликт на интереси;

б) определяне на звено или на служители, които са отговорни за проверка на съдържанието на декларираните данни;

в) наличие на функциониращ механизъм за проверка на сигнали, както и наличие на механизъм за защита на лицата, сигнализиращи за нередности.



ОТВАРЯНЕ НА ОФЕРТИТЕ (ПУБЛИЧНИ ЗАСЕДАНИЯ НА КОМИСИЯТА) (КЗ)

Общо описание

Отварянето на офертите на кандидатите се извършва в рамките на публични заседания на комисията. Основните компоненти на тази дейност се изразяват в: 1) насрочване на дата за първо открито заседание на комисията, на което се отварят офертите на участниците; 2) отправяне на покани за наблюдение на заседанието до участниците, които са подали оферти, до представители на медиите, представители на други институции, неправителствени организации, които извършват наблюдения; 3) провеждане на първо открито заседание за отваряне на пакетите с оферти на кандидатите; 4) след приключване на първия етап от работата на комисията – насрочване на дата за второ открито заседание на комисията, на което се отварят ценовите оферти на кандидатите, отговарящи на изискванията; 5) отправяне на покани за наблюдение на заседанието; 6) провеждане на открито заседание за отваряне на ценовите оферти.

Приложимост на Пакта за почтеност

Пактът за почтеност е приложим на този етап чрез:

1. Осигуряване на възможност за пряко наблюдение на откритото заседание на комисията.
2. Осигуряване на възможност за допълнителна проверка на документация, свързана с избора на комисията, наличието на декларации за конфликт на интереси, професионални биографии на членовете на комисията.
3. Осигуряване на възможност за достъп до протокола с констатациите от работата на комисията.
4. Осигуряване на възможност за проверка на оферти на участниците (особено в случаи, когато някой от участниците не е съгласен с констатациите на комисията).
5. Изготвяне на доклад от наблюдението и предоставянето му на възложителя, на участниците в Пакта за почтеност, на други заинтересувани страни, на неправителствени организации и на медиите.



Дефицити (Д)	Индикатори за прозрачност и почтеност (И)
КЗ – Д1: Липса на публичност относно насрочените заседания на комисията: а) неоповестяване на информация за датата, часа и мястото на заседанието; б) закъснение или изпращане на информация в последния момент. КЗ – Д2: Възпрепятстване на наблюдението на работата на комисията чрез отстраняване на лица, които имат право да присъстват на заседанията. КЗ – Д3: Допускане на лица, които нямат законово основание да присъстват на откритите заседания. КЗ – Д4: Пропуски в работата на комисията, изразяващи се в: а) неспазване на изискванията за отваряне на офертите; б) неспазване на изискванията за конфиденциалност на информацията относно съдържанието на офертите; в) пропуски при воденето на протокол с констатации от откритото заседание.	КЗ – И1: Предприемане на своевременни действия за оповестяване на дата, час и място на планираното заседание, в срок, който позволява присъствието на всички заинтересувани страни, в това число на журналисти и наблюдатели, чрез: а) публикуване на информация на сайта на възложителя поне три дни преди датата на съответното заседание; б) изпращане на покани до заинтересуваните страни – участници, институции, неправителствени организации наблюдатели; в) изпращане на информация до медиите (национални, регионални и специализирани в съответната област). КЗ – И2: Създадена организация за работата на комисията, съответстваща на изискванията на закона при: а) откриване на заседанието; б) запознаване на участниците с решението за състава на комисията; в) потвърждаване на декларациите за конфликт на интереси от членовете на комисията; г) регистриране на присъстващите лица – представители на участниците, които са подали оферти; представители на други институции, които са ангажирани в процеса на финансиране, контрол или са индиректни бенефициенти; представители на неправителствени организации, които наблюдават поръчката; журналисти. КЗ – И3: Спазване на изискванията за отваряне на офертите и за извършване на проверка за съответствие: а) отваряне на офертите по реда на тяхното постъпване; б) спазване на изискванията за разопаковане на офертите, които осигуряват съхраняване на всички компоненти на офертите; в) създаване на ред при отваряне на офертите, който предпазва от разбъркване, разместване и други пропуски при разглеждане на документите от съответните оферти; г) преглед на съдържанието на офертите от членовете на комисията и поставяне на задължителните подписи върху офертите както от членове на комисията, така и от участници в процедурата; д) оповестяване на съдържанието на офертите (обявяване на глас за наличие на изискуемите документи и на задължителните атрибути на документите), в това число осигуряване на видимост на действията на комисията за всички участници в заседанието; е) определяне на член/членове на комисията, които водят протокол от отварянето на офертите, който отразява пълно, точно и изчерпателно констатациите от откритото заседание на комисията (бел.: при особено значими случаи е възможно да се осъществява и видео/аудио запис на заседанието). КЗ – И4: Публикуване на информация от откритото заседание, която включва: основни участници; предмет на поръчката; очаквани резултати; срок за работата на комисията; допустима по закон информация относно предложенията (спазени ли са изискванията за съдържание на офертите, цени и друго).



ОЦЕНЯВАНЕ НА ОФЕРТИТЕ (РАБОТНИ ЗАСЕДАНИЯ НА КОМИСИЯТА). КЛАСИРАНЕ НА КАНДИДАТИТЕ (К4)

Общо описание

Оценяването на ofertите се осъществява в рамките на закрити работни заседания на комисията за оценка на предложенията, на които се извършват следните дейности: 1) преглед за техническо съответствие на представените офери (изпълнение на изискванията за пълнота на документацията; технически изисквания относно оформление на документацията и т. н.); 2) оценяване на техническото предложение (респективно – на ценовата оферта); 3) изискване за представяне на допълнителни документи от участниците; 4) изработване на комплексна оценка на участниците, съответно – класиране на участниците; 5) документиране на резултатите от работата (съставяне на протоколи от работата на комисията в съответствие със законовите изисквания); 6) изработване на доклад от работата на комисията; 7) открито заседание за отваряне на ценовите офери.

Приложимост на Пакта за почтеност

На този етап Пактът за почтеност е приложим чрез:

1. Създаване на условия за достъп до информация относно работата на комисията, включващи: а) достъп до протоколи от работата на комисията; в това число до детайлна информация относно мотивите за оценка на ofertите и оценителните листове; б) достъп до ofertите на участниците (в случай на необходимост); в) достъп до доклада от работата на комисията.

2. Извършване на проверка за спазване на законовите изисквания относно конфликт на интереси: а) предоставяне на достъп до декларациите за конфликт на интереси на членовете на комисията; б) предоставяне на информация относно политиката на възложителя в тази област; в) предоставяне на информация относно конкретни мерки, свързани с управление на конфликт на интереси (извършени проверки, резултати от тях и т. н.).

3. Извършване на проверки по сигнали за действия на членове на комисията или на служители, които са в противоречие с изискванията за закона (оказване на въздействие върху членове на комисията, преференциално третиране на участник, нарушаване на изискванията за конфиденциалност и т. н.).



Дефицити (Д)

К4 – Д1:

Отстраняване на участници въз основа на формални основания, които могат да бъдат премахнати (липса на подписи, печати, на преводи на документи и т. н.).

К4 – Д2:

Поставяне на изисквания за представяне на допълнителни документи, които не са необходими.

К4 – Д3:

Определяне на нереалистично кратки срокове за представяне на документи и доказателства.

К4 – Д4:

Липса на обективност и безпристрастност в работата на членове на комисията (при оценяването не се спазват изискванията на методиката за оценяване; липсва обосновка на оценките; еднакви предложения се оценяват по различен начин и т. н.).

К4 – Д5:

Нарушение на правилата за конфиденциалност:

а) изнасяне на информация от офертите на кандидатите към участници в процедурата или към трети страни;

б) изнасяне на информация от работата на комисията, в това число на позиции и оценки на членовете на комисията.

К4 – Д6:

Нарушение на изискванията за достъп до офертите и на правилата за тяхното съхранение:

а) допускане на външни лица до документацията;

б) изнасяне, подмяна и допълване на документи, които са част от офертите.

К4 – Д7:

Нарушение на изискванията за деклариране на конфликт на интереси:

а) необявяване на конфликт на интереси на членове на комисията;

б) непредприемане на действия срещу лица, за които е известно, че се намират в конфликт на интереси.

Индикатори за прозрачност и почтеност (И)

К4 – И1:

Прилагане на еднакви стандарти за третиране на всички участници, без използване на формални основания за тяхното отстраняване.

К4 – И2:

Определяне на разумни срокове за представяне на документи и други доказателства в подкрепа на предложението на кандидата.

К4 – И3:

Стриктно прилагане на критерии за обективност и безпристрастност в работата на членове на комисията (спазване на изискванията за оценка спрямо методиката за оценяване, експертна обосновка на оценките и т. н.).

К4 – И4:

Предприемане на мерки срещу нарушаване на правилата за конфиденциалност:

а) определяне на строги правила за съхраняване на документацията, свързана с офертите и

б) спазване на изискванията за достъп до документацията.

К4 – И5:

Прилагане на политики и процедури за деклариране на конфликт на интереси, както и определяне на правила, процедури и служители за надзор на изпълнението на правилата за управление на ситуации на конфликт на интереси.

К4 – И6:

Документиране на резултатите от работата на комисията:

а) отразяване на всички констатации на членовете на комисията във връзка с оценяването на получените оферти на участниците;

б) съставяне на протоколи от заседанията на комисията, в които коректно са отразени всички констатации, бележки, в това число и мненията на членовете на комисията;

в) спазване на законовите изисквания за оформление на протоколите от работата на комисията (подписи, печати и др.);

г) спазване на законовите изисквания за съхранение на документацията, свързана с работата на комисията;

д) предоставяне на достъп до мотивите за оценка на кандидатите и мотивите за отстраняване на участниците;

е) изработване на доклад от работата на комисията и извършване на класиране на участниците;

ж) предоставяне на достъп до доклада от работата на комисията.



РЕШЕНИЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ/ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА И ОБЯВЯВАНЕ НА НОВА ПРОЦЕДУРА.

СКЛЮЧВАНЕ НА ДОГОВОР С ИЗБРАНИЯ ИЗПЪЛНИТЕЛ (К5)

Общо описание

Вземането на решение на възложителя за избор на изпълнител и сключването на договор за изпълнение на обществената поръчка, респективно – прекратяването на процедурата, е финалната дейност от конкурсната процедура за избор на изпълнител. Вземането на това решение включва: 1) приемане доклада на оценителната комисия; 2) приемане на официално решение за избор на изпълнител; 3) информироване на участниците за резултатите от проведената процедура и взетото решение; 4) сключване на договор с избрания изпълнител.

Приложимост на Пакта за почтеност

Пактът за почтеност е приложим чрез:

1. Извършване на проверка за спазване на законовите изисквания: а) предоставяне на достъп до решението на възложителя и мотивите за избор на изпълнител/прекратяване на процедурата; б) в случай на нарушения от страна на комисията – предоставяне на информация за предприетите административни мерки.
2. Осигуряване на публичност на информацията относно проведената процедура и взетото решение на възложителя.
3. Получаване на оценки на участниците в процедурата относно законността, прозрачността и почтеността в действията на оценителната комисия и на възложителя.
4. Изготвяне на доклади от наблюдението – предоставяне на докладите на участниците в Пакта за почтеност, на други заинтересувани страни, на неправителствени организации и на медии.



Дефицити (Д)	Индикатори за прозрачност и почтеност (И)
К5 – Д1: Не се предприемат действия за своевременно информиране на участниците в процедурата за взетото решение. К5 – Д2: Опит за въздействие върху решението на комисията с цел да се промени оценката и да се избере друг предпочитан от възложителя кандидат. К5 – Д3: Необоснован отказ от сключване на договор с избрания от комисията кандидат и прекратяване на процедурата.	К5 – И1: Вземане на мотивирано решение за избор на изпълнител/вземане на мотивирано решение за прекратяване на процедурата. К5 – И2: Своевременно оповестяване на взетото решение: а) информиране на участниците в процедурата; б) информиране на неправителствени организации – наблюдатели; в) информиране на медии; г) публикуване на информация на сайта на възложителя. К5 – И3: Осигуряване на публичност на информацията относно проведената процедура и решението на възложителя. Предоставяне на възможност за запознаване с резултатите от работата на оценителната комисия, в това число с документацията относно процедурата, в съответствие с изискванията на закона. К5 – И4: Предприемане на административни мерки за сключване на договор с избрания изпълнител на процедурата. В случай на сериозни нарушения – предприемане на мерки за проверка на законността на действията на оценителната комисия, както и на мерки за стартиране на нова процедура. К5 – И5: Сключване на договор с избрания изпълнител, при стриктно спазване на изискванията на закона за неизвършване на промени в съдържанието на договора.



ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДОГОВОРА НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА

Общо описание

Изпълнението на договора на обществената поръчка е финалният етап от процес, който е насочен към постигане на основната цел – осъществяване качествено и в срок на предмета на обществената поръчка (за строителство доставка на стоки или услуги) в съответствие с първоначално поставените изисквания (този етап е обозначен по-нататък в таблицата със знак ИД). Основните дейности в рамките на този етап се изразяват в: 1) създаване на екип за управление на проекта; 2) установяване на механизъм за организационно-техническо взаимодействие между екипа на възложителя и екипа на изпълнителя (включващ план график на работни срещи, правила за съвместна работа, провеждане на работни срещи по напредъка и т. н.); 3) създаване на условия за изпълнение на договора, които са ангажимент на възложителя (в зависимост от предмета на договора – предоставяне на разрешителни документи, достъп до строителна площадка, експертно-техническо, информационно съдействие и т. н.); 4) установяване на механизми за мониторинг и контрол (работни срещи, планирани проверки, внезапни проверки на място, преглед на документация и т. н.); 5) заплащане, в съответствие с условията по договора.

Рискове

Резултатите от социологическото изследване, което Асоциация „Прозрачност без граници“ проведе преди пилотното въвеждане на Пакт за почтеност, показаха, че именно този етап е възприеман от възложителя като най-рисков. Основните рискове при изпълнението на договора могат да бъдат систематизирани в две групи: 1) неизпълнение на предмета на обществената поръчка, в това число и некачествено изпълнение на предвидените дейности; 2) изоставане от сроковете, предвидени в договора. Именно поради това е изключително важно да бъде осъществяван не само контрол от страна

на възложителя, но и външен контрол. Този външен контрол може да е упражняван от други институции с контролни правомощия (например, от управляващ орган по оперативни програми, финансирани със средства на ЕС), но също така е ключово важно да бъде осъществяван и независим граждански мониторинг. Често гражданският мониторинг се оказва ключов фактор за установяване на разбиране (както на възложителя, така и на изпълнителя), че те са страни по договор, в който водещ приоритет е интересът на обществото, което е предоставило публични ресурси чрез бюджета на институцията-възложител.

Приложимост на Пакта за почтеност

На този етап Пактът за почтеност е приложим чрез:

1. Извършване на проверки за изпълнение на договора чрез: провеждане на проверки на място, провеждане на работни срещи с възложителя, провеждане на работни срещи с изпълнителя, извършване на документални проверки.

2. Провеждане на публични дискусии с експерти, представители на контролни институции, неправителствени организации и други заинтересувани страни.

3. Оповестяване на резултати от наблюдението: публикуване на актуална или обобщена информация относно изпълнението на договора (новини, доклади и др.) в интернет, организиране на пресконференции.

4. Изготвяне и разпространение на доклади от наблюдението – предоставяне на докладите на участниците в Пакта за почтеност, на други заинтересувани страни, на неправителствени организации и на медии.



Дефицити (Д)

ИД1 – Д1:

Неосъществяване на контрол за изпълнение на условията по договора:

- а) не се извършват проверки;
- б) не се разглеждат получени сигнали за нарушения или неизпълнение на условията по договора;
- в) не се извършва проверка за качеството на предоставените стоки, услуги или строителни дейности.

ИД1 – Д2:

Непредприемане на своевременно действия, дължими по договора, незаинтересуваност и/или мудност при извършването действия от страна на възложителя.

ИД1 – ДЗ:

Извършване на промени в условията по договора (необосновано и в нарушение на закона се сключват анекси и т. н.): поради „непредвидени обстоятелства“ към подписаните договори се подписват анекси за допълнителни доставки и услуги, които необосновано удължават срока на изпълнение на поръчката, увеличават нейната стойност и/или спестяват дейности, които са предвидени в договора.

ИД1 – Д4:

Възложителят заплаща стоките и/или услугите на по-високи цени от средните за страната или от посочените в офертата на победителя в конкурса.

ИД1 – Д5:

Възложителят не извършва своевременно дължимите плащания.

ИД1 – Д6:

Възложителят актува, фактурира и заплаща дейности/стоки, които реално не са извършени/ доставени.

ИД1 – Д7:

Възложителят не задържа предвидените неустойки при забавяне на изпълнението или при по-ниско качество от договореното.

Индикатори за прозрачност и почтеност (И)

В този ключов етап от изпълнението на обществената поръчка възложителят следва да създаде система за управление и контрол на изпълнението на договора, която да гарантира постигането на резултат, съответстващ на публичния интерес. Основните компоненти на тази система намират израз в следните показатели:

ИД1 – И1:

Създаване на екип за управление, включващ длъжностни лица, с ясно обособени функции, които са пряко ангажирани с работа по изпълнение и надзор за осъществяването на договора.

ИД1 – И2:

Изработване на план-график за извършване на надзора,
включващ:

- а) работни срещи по напредъка;
- б) проверки на място;
- в) преглед на документация и оценка на предоставен доказателствен материал във връзка с изпълнението на договора.

ИД1 – ИЗ:

Осъществяване мониторинг на изпълнението, който включва основни методи като:

- а) работни срещи за преглед и оценка на напредъка по изпълнение на договора;
- б) проверки на място;
- в) преглед на документация, сертификати и друг доказателствен материал във връзка с изпълнението на договора.

ИД1 – И4:

Създаване на комитет за наблюдение, включващ както експерти на възложителя, така и външни лица – представители на неправителствени организации – наблюдатели, други заинтересувани институции, журналисти.

ИД1 – И5:

Осигуряване на публичност на информацията относно изпълнението на договора:

- а) редовно предоставяне на информация на медиите и на други заинтересувани страни относно постигнати междинни резултати от изпълнението на договора;
- б) публикуване на информация на сайта на възложителя;
- в) извършване на съвместни посещения на място;
- в) предоставяне на информация на медиите.

ИД1 – И6:

Създаване и функциониране на система за вътрешен контрол и оценка на работата на служителите, които са ангажирани с изпълнението и контрола над обществената поръчка.





Гарантирането на прозрачност при възлагането на обществени поръчки в България е системен проблем. Опорочаването на процедурите по възлагането и изпълнението на тези поръчки е широко разпространено явление. Неговото разпространение нараства успоредно с нарастването на размера на средствата, които се разпределят чрез обществени поръчки. Освен като основен инструмент за реализирането на публични разходи, чрез обществени поръчки се реализират и голяма част от плащанията от фондовете на ЕС, което обуславя ново нарастване на разпределяните средства и повишаване на корупционния натиск в сектора. В публичното пространство назрява усещането, че обществените поръчки са основен инструмент за поддържането на политическата корупция, което е другият аспект на проблема. Това е една от основните причини за спада на доверието към политическите партии и правителствените институции.

За да бъдат преодолени тези проблеми, прозрачността трябва да бъде превърната във водещ принцип при възлагането и изпълнението на обществени поръчки. Необходимо е да бъдат дефинирани пропуските в системата на обществените поръчки и да се определят способите за тяхното отстраняване. Изваждането „на светло“ на типичните корупционни нарушения при възлагането на обществени поръчки е необходима крачка в тази посока. За да бъде разбран проблемът в цялата му дълбочина е необходимо да бъдат определени неговите граници и механизми на действие, както и логиката, по която той става възможен.

ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА МЕТОДОЛОГИЯТА ЗА МОНИТОРИНГ

Независимият граждански мониторинг следва да бъде извършен въз основа на методология, съобразена с няколко основни фактора:

1. Действащата правна рамка в съответната държава.

2. Практиката по нейното приложение и специфики на националния, регионалния контекст, в който функционират публичните институции и бизнеса.

3. Утвърдени/водещи стандарти, програми и принципи на международни институции и неправителствени организации, които са разработили ноу-хау в тази област.

При изработването на методология за наблюдение на обществени поръчки, наред с отчитане на съществуващата правна рамка (Закон за обществените поръчки), следва да се вземат предвид и правилата и принципите на Европейския съюз в тази област. На следващо място, мониторингът следва да се основава и на допълнителни правни основания, като например: споразумения за сътрудничество между наблюдаваната институция и наблюдаващата организация, задаващи общата рамка на сътрудничество, както и конкретни договори, регламентирани правилата и процедурите за наблюдение на всяка самостоятелна процедура.

На следващо място, следва да се посочи необходимостта от дефиниране и установяване на правила за сътрудничество – установяване на официални взаимоотношения по повод на конкретния проект или сделка, сключване на договор за сътрудничество, при който наблюдателят получава достъп до цялата документация, при съблюдаване на правилата за политическа безпристрастност и спазване на конфиденциалност.

Съществен аспект на наблюдението е мобилизирането на гражданска подкрепа и ангажирането на местни, регионални и международни неправителствени организации, както и с медиите с национален и регионален обхват на своята работа.



МЕТОДИ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

Наблюдението включва следните методи:

1. Документален анализ – включващ проучване и оценка на документи, предоставени по надлежния официален ред от институциите. Анализът на документите обхваща и техните работни версии, доколкото по тях могат да се правят конкретни препоръки и коментари в хода на тяхното изработване. Изводите и оценката се базират на окончателните варианти на документите.

2. Пряко наблюдение и проверки на място за извършване на оценка на целия процес на провеждане на конкурсната процедура и изпълнение на договора – включващи мониторинг на място, извършван от оторизиран експертен екип на организацията, със съдействието на местни мониториращи екипи.

3. Социологически методи и изследвания:

3.1. Медиен мониторинг на публикации по темата – необходим компонент с оглед на съставянето на оценка на наблюдението, отчитаща различни гледни точки и позиции в обществените дискусии по темата.

3.2. Социологически изследвания и оценки на участниците в конкурсната процедура – експертни интервюта, анкети сред участниците в конкурсната процедура с цел получаване на оценката им относно проведената процедура.

ПРИНЦИПИ НА РАБОТА ПРИ ИЗВЪРШВАНЕ НА НЕЗАВИСИМ ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ

1. Независимост на организацията (и в частност на мониториращия екип) при изпълнение на работата.

2. Конфиденциалност, с цел ненакърняване на законните интереси на участниците в процедурата.

3. Политическа безпристрастност при извършване на наблюдението и на експертната оценка.

Процесът на наблюдение и оценка завършва с публикуване на официален доклад, който съдържа оценка за спазването на критериите по прозрачност, публичност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация по наблюдаваната сделка.



ЕТАПИ НА НАБЛЮДЕНИЕТО



ОБХВАТ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

Методологията за мониторинг включва наблюдение и оценка на:

I. ПРОЗРАЧНОСТ И ПУБЛИЧНОСТ НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА

Включва оценка на прозрачността и публичността на процеса по планиране на дейността и подготовката на документацията за конкурсната процедура, провеждането на конкурс за възлагане на дадена обществена поръчка, както и изпълнението на сключените договори с изпълнителите. Качеството на изпълнението на договорените дейности не са предмет на оценка. Съгласно действащото законодателство контролът по качеството на изпълнението е от компетентността на държавните институции и на специализираните компании за строителен надзор, на които е възложено изпълнението на тази дейност.

При оценката на посочените етапи следва да бъдат взети предвид следните три групи индикатори за оценка, на които се основава и анализът:

1. Публичност на процедурата и достъп до информация.
2. Прозрачност на процедурата, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.
3. Управление на конфликт на интереси.

Индикаторите са разработени в съответствие с принципите в чл. 2, ал. 1 от Закона за обществените поръчки.

II. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА АНГАЖИМЕНТИТЕ ПО СКЛЮЧЕНИЯ ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ

Предмет на наблюдение и оценка е изпълнението на ангажиментите на страните (възложител, кандидати, изпълнител), които са се присъединили към Пакта за почтеност.



ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ

I. Документален анализ

При извършване на наблюдението и оценката следва да бъдат използвани единствено официални документи и публично достъпни източници на информация.

Основните типове документи и информационни единици са следните:

1. НА ЕТАПА НА ПЛАНИРАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА И РАЗРАБОТВАНЕТО НА ДОКУМЕНТАЦИЯТА ЗА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА

1.1. Планове и решения на възложителя, които мотивират необходимостта от предприемане на действия за подготовка на възлагане на обществена поръчка.

1.2. Решения на възложителя за възлагане на дейността по разработването на документацията за обществената поръчка.

1.3. Проектодокументация/документация за обществената поръчка.

2. НА ЕТАПА НА ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНКУРСНАТА ПРОЦЕДУРА И ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

2.1. Решения за определяне на членовете на комисията.

2.2. Други документи, свързани с процедурата – писма-покани, свързани с информацията относно отваряне на оферти и други.

2.3. Декларации за конфликт на интереси.

2.4. Документи, доказващи дали възложителят прилага политика за управление на конфликта на интереси (проверява ли се истинността на декларираните данни).

2.5. Данни от експертни интервюта и социо-

логически методи на оценка на участниците (анкети на участници, представители на институции и други – оценки дали процедурата е проведена в съответствие с изискванията на закона и дали е прозрачна).

2.6. Медийни публикации относно конкретната обществена поръчка.

3. НА ЕТАПА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДОГОВОРА

3.1. Документи, свързани с изпълнението на дейностите по договора за обществената поръчка, предоставени от възложителя.

3.2. Документи, свързани с изпълнението на дейностите по договора за обществената поръчка, предоставени от изпълнителя.

3.3. Друга документация, предоставена от участници, които са се присъединили към Пакта за почтеност.

3.4. Данни от експертни интервюта и социологически данни от анкети с участниците (оценки дали процедурата е проведена в съответствие с изискванията на закона и дали е прозрачна).

3.5. Медийни публикации относно конкретната обществена поръчка.

II. Пряко наблюдение и проверки на място

Този тип мониторираща дейност следва да бъде осъществена при втория и третия етап от обществената поръчка: провеждане на конкурсната процедура и избор на изпълнител, както и на изпълнение на договора за обществената поръчка.

По отношение на втория етап – провеждане на конкурсната процедура и избор на изпълнител – прякото наблюдение се извършва от експертен екип, който извършва наблюдение на място, като присъства на заседанията на комисията, до които е допуснат въз основа на подписано споразумение за сътрудничество и Пакт за почтеност.



За констатациите от тази фаза на наблюдението наблюдателите водят протокол, в който отразяват информацията относно:

1. Състав на комисията.
2. Участници в процедурата.
3. Присъстващи външни лица, в това число и журналисти.
4. Основни наблюдения и констатации от наблюдението на процедурата – относими към естеството на наблюдаваната дейност.

Основните констатации, обобщения и изводи от наблюдението на тази фаза се документират и се оформят в рамките на протокол от наблюдението.

Наблюдението на фазата, свързана с изпълнението на договора, се извършва чрез проверки на място и анализ на документацията.

Проверките на място се осъществяват от мониториращи екипи, които извършват:

1. Редовни проверки (на 1-месечна база).
2. Внезапни проверки.
3. Извънредни проверки (по сигнали за нередности и други извънредни обстоятелства, по преценка на наблюдателя).

Констатациите от този компонент на наблюдението се документират чрез:

1. Попълване на стандартизирани въпросници (check lists, които се разработват в зависимост от спецификата на конкретната обществена поръчка).
2. Съставяне на протокол/доклад от извършената проверка.

III. Социологически методи и изследвания, позволяващи акумулирането на информация относно:

3.1. Медиян мониторинг на публикации по темата – необходим компонент с оглед съставянето на оценка на наблюдението, отчитаща различни гледни точки и позиции в обществените дискусии по темата. В тази връзка следва да се посочи методът на контент анализ – основен метод за идентифициране на проблеми в разглежданата област, както и за установяване на проблеми относно изпълнението на конкретната обществена поръчка.

3.2. Социологически изследвания и оценки на участниците в конкурсната процедура:

3.2.1. Експертни интервюта.

3.2.2. Анкети сред участниците в конкурсната процедура с цел получаване на оценката им относно проведената процедура.

3.2.3. Анкети с граждани относно постигнати резултати, проблеми и други резултати от реализиращата се обществена поръчка.

ЕКИПИ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

За всяка конкретна наблюдавана обществена поръчка се съставят самостоятелни екипи. Те се състоят от външни експерти и вътрешни експерти/служители на мониториращата организация. Минимален състав на екипа:

1. Юрист.
2. Специалисти в сферата на изпълнение на конкретната поръчка.
3. Експерти/представители на местни неправителствени организации.
4. Експерти/представители на Асоциация „Прозрачност без граници“.



ЕТАПИ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

Екипите прилагат всички описани методи на наблюдението на етап 1, етап 2 и етап 3, разписани в хронологична последователност. В зависимост от специфичния предмет и обхват на конкретната наблюдавана поръчка се разработва по-детайлно описание на наблюдението:

1. Методите на приложимо наблюдение, които се прилагат.
2. Типа и обема на акумулирана и анализирана информация.
3. Хронологично разписване на дейностите по мониторинг, които се извършват.
4. Резултати от наблюдението (продукт – доклад, анализ, отчет, протоколи от наблюдение и т. н.).

ДОКЛАДИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО

Въз основа на извършеното наблюдение на всяка отделна фаза на обществената поръчка се съставя доклад от наблюдението. Той представя обобщена информация относно:

1. Приложения подход и методология на наблюдението.
2. Правен анализ/информация от извършения документален анализ на обществената поръчка.
3. Извършените проверки на място във връзка с възлагането и изпълнението на обществената поръчка;
4. Резултати от социологически изследвания, анализи, обобщения от преведен медиен мониторинг, експертни интервюта и оценки и т. н.
5. Оценка на изпълнението на ангажиментите по Пакта за почтеност.

ПРЕСКОНФЕРЕНЦИИ

За представяне на резултатите от наблюдението се организират пресконференции, както следва:

1. Встъпителна, на която се представя инициативата и целите на наблюдението.
3. За представяне на междинни резултати.
4. За представяне на финални резултати от наблюдението.
5. Извънредни пресконференции.

САЙТ

Информацията относно наблюдението се публикува на интернет сайт на наблюдателя, в който се отразява:

1. Актуална информация относно наблюдението.
2. Предстоящи събития.
3. Междинни и финални доклади от наблюдението.
4. Резултати от други изследвания, имащи връзка с наблюдението.

Информацията относно наблюдението се публикува на български език и в зависимост от конкретните възможности на наблюдателя, в пълен обем (или в резюмиран вид) на английски език.



ПРИЛОЖЕНИЯ



04



ПРИЛОЖЕНИЕ №1

ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ

(общ модел, разработен от Асоциация „Прозрачност без граници“)

....., /наименование, адрес и ЕИК на възложителя/, представляван от /наименование на длъжността, име, презиме, фамилия, ЕГН/ наричан по-долу ВЪЗЛОЖИТЕЛ,

И

....., /наименование, адрес и ЕИК/, представлявана от наименование на длъжността, име, презиме, фамилия, ЕГН/, наричана по-долу НЕЗАВИСИМ НАБЛЮДАТЕЛ по този ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ

ОТКРИВАТ ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ

в периода от до този ПАКТ за всички участници в процедурата по възлагане на обществена поръчка за....., открита с/описание акт на възложителя/.

Присъединяването се извършва чрез депозиране на заявление по образец (приложение №1) адресирано до ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ и НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ.

С акта на присъединяването си всеки от УЧАСТНИЦИТЕ неотменимо се задължава да изпълнява неотклонно и добросъвестно посочените в ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ задължения и ще се ползва от предоставените от него възможности изцяло и само в духа на принципите, които той защитава.

ПРЕАМБЮЛ

ВОДЕНИ ОТ РАЗБИРАНЕТО за върховенството на обществения интерес, отчитайки необходимостта от прозрачност и повишаване на доверието към процеса на възлагане на строителство, доставки и услуги в публичния сектор, както и отчитайки заплахата, която корупцията представлява за устоите на съвременната държавност чрез подкопаването на институциите и ценностите на демокрацията, етичните ценности и справедливостта и застрашавайки устойчивото развитие и правовия ред.

ПОСТАВЯЙКИ СИ ЗА ЦЕЛ спазването на принципите, заложили в Конституцията и най-вече тези на свободна стопанска инициатива и равни правни възможности за осъществяване на стопанска дейност, закрепените в Закона за обществените поръчки принципи на публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

В СЪОТВЕТСТВИЕ С ДОСТИЖЕНИЯТА на международното и европейското право, инкорпорирани в Гражданската конвенция за корупцията, Наказателната конвенция относно корупцията, Конвенцията на ООН срещу корупцията, Конвенцията за борба с корупцията, в която са въввлечени служителите на европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз, Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и ръководните за тях принципи и ценности на добро управление на публичните дела и публичната собственост, справедливост, отговорност и равенство пред закона, както и необходимостта да се насърчава културата на отхвърляне на корупцията.

СЪЗДАВАЙКИ ПРЕДПОСТАВКИ за постигане на целите на ЗОП и съответните актове на международното и европейско право и гарантиране на ефективното антикорупционно поведение, добро управление на публичния сектор и повишаване на доверието при разходване на обществени средства.



СТРАНИТЕ ПРИЕМАТ:

ЧАСТ П Ъ Р В А

ПРАВИЛА И УСЛОВИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ПАКТА

I. ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА СТРАНИТЕ

Чл. 1 (1) СТРАНИТЕ приемат стриктно да прилагат закона на всички етапи от обществената поръчка, както и да полагат всички усилия за постигане на целите му и тези на ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ.

(2) СТРАНИТЕ приемат да оказват активно съдействие на контролните, правозащитните и правораздавателните органи, като съзнават особената ценност на защитаваните обществени отношения.

Чл. 2 (1) СТРАНИТЕ и техните служители, включително и тези, на които не са възложени преки задължения по подготовката, провеждането и контрола върху изпълнението на обществената поръчка, се задължават да се въздържат от неприемливо поведение.

(2) СТРАНИТЕ се ангажират да препоръчат на всички лица, с които се намират в служебни, трудови или договорни отношения във връзка с процеса по възлагане и изпълнение на обществената поръчка да се въздържат от неприемливо поведение. Като гаранция за изпълнение на това задължение СТРАНИТЕ могат да включват в договорите, които сключват, клаузи, уреждащи отговорност за неизпълнение.

Чл. 3 (1) СТРАНИТЕ се задължават да не инициират и да не участват в практики на съгласувани действия с другите участници, които нарушават правилата на конкуренцията, за да постигнат за себе си или за друго лице възлагане на обществената поръчка против правилата и принципите на закона и в противоречие на неговите цели.

(2) СТРАНИТЕ декларират, че по време на процедурата по възлагане и изпълнение на обществената поръчка нито те, нито техни служители, няма да се възползват или да приемат за себе си или трето лице материална или нематериална облага, която би могла да повлияе на поведението им по време на процеса по възлагане на обществената поръчка, както от другите участници в процедурата по възлагане на обществената поръчка и изпълнителите, така и от свързани с тях лица.

Чл. 4 (1) За преценка спазени ли са задълженията по чл. 1 - 3, СТРАНИТЕ приемат да осигурят на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ достъп до документи, свързани с участието им в Процедурата, които той сметне за необходими за изпълнение на функциите му по ПАКТА, както и да отговарят на писмените въпроси на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ, при условията на конфиденциалност.

(2) Задължението на ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ по ал.1 обхваща документите, съставени в изпълнение на ЗОП, както и тези съставени съобразно приетите от него вътрешни правила за подготовка и изпълнение на обществени поръчки. Задължението не се отнася до тези документи, които ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ е направил обществено достъпни.

Чл. 5 (1) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ се задължава да изготви и представи на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ списък на физическите и юридическите лица (и пряко ангажираните техни служители), които участват в подготовката и провеждането на обществената поръчка. В тридневен срок от промяна на този списък той уведомява писмено НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ за настъпилите промени.

(2) Информацията се съхранява от НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ и може да бъде включвана в докладите на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ само във вид, който не позволява идентификация на конкретни лица. Информация за конкретно лице може да бъде оповестявана само и единствено със съгласие на лицето.

Чл. 6 (1) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ се задължава да представя планираните и отчет за извършените, разходи за външни наети лица (физически и юридически) по подготовката, провеждането и изпълнението на обществената поръчка на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ.



(2) Информацията по ал.1 се предоставя при поискване от НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ, съобразно необходимостта от изготвяне на доклади.

Чл. 7 (1) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ се задължава да уведоми НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ за състава на комисията за провеждане на обществената поръчка, която е назначил.

(2) В уведомлението той посочва професионалната биография на лицата, които е назначил.

(3) Към уведомлението се прилагат и декларациите на членовете на комисията за обстоятелства представляващи конфликт на интереси.

Чл. 8 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ се задължава да предостави на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ доклада, съответно протокола от работата на комисията, включително и особените мнения. НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ извършва своята аналитична дейност и изготвя докладите си по начин, който не позволява конкретните позиции и мнения на конкретни членове на комисията да се оповестят.

Чл. 9 УЧАСТНИКЪТ, след приключване на работата на комисията, при поискване от НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ, може да предостави достъп до документацията, изготвена във връзка с участието му в обществената поръчка.

Чл. 10 (1) УЧАСТНИКЪТ, при поискване от НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ, може да представи пълен, детайлизиран и достоверен списък на външни наети лица (физически и юридически) и услуги, които е използвал в процеса на подготовка, участие в процедурата по възлагане на обществената поръчка и нейното изпълнение.

(2) Когато контрахентите на УЧАСТНИКА са юридически лица, то те посочват изчерпателно поименно лицата, които ангажират пряко за изпълнение на задълженията си към участника.

(3) УЧАСТНИКЪТ може да предостави при поискване на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ отчет за разходите си за външни експерти, извършени за подготовката на участието си в обществената поръчка;

(4) УЧАСТНИКЪТ приема периодичността на отчетите да бъде съобразена с периодичността на докладите на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ.

Чл. 11. УЧАСТНИКЪТ се съгласява при приложение на чл. 70 ЗОП подробната писмена обосновка на офертата му да бъде представена на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ за целите на аналитичната му дейност и изготвянето на доклади.

Чл. 12 (1) УЧАСТНИКЪТ се съгласява, в случай че с него бъде сключен договор за изпълнение на обществената поръчка, ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ да представи на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ достъп до договора за обществената поръчка, включително с приложенията и документите, към които препраща.

(2) Правилата на ал. 1 се прилагат и за всички изменения и допълнения на договора по ал. 1.

(3) Не се предоставят само онези части от дължимото по ал.1, които са защитена от закона информация.

(4) За целта на ал. 1 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ И УЧАСТНИЦИТЕ подържат деловодство, в което съхраняват писмените документи, включително и тези, които са обменени в електронна форма.

Чл. 13 (1) СТРАНИТЕ приемат обмяната на кореспонденция за целия период на действие на ПАКТА, включително и в етапа на изпълнение и в гаранционния срок, да бъде достъпна за НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ. Това задължение включва и актовете, които Възложителят и изпълнителят създават и си разменят при изпълнение на договора за обществена поръчка.

(2) Независимият наблюдател води протоколи от проведените работни срещи и проверки.



II. НАСЪРЧАВАНЕ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

Чл. 14 (1) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ поддържа БЯЛА КНИГА на УЧАСТНИЦИТЕ в ПАКТА.

(2) В БЯЛАТА КНИГА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ вписва:

1. участниците в процедурата по възлагане на обществената поръчка;
2. участниците, които са се присъединили към ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ;
3. участника, с който е сключен договор за изпълнение на обществената поръчка;
4. извършените заличавания в БЯЛАТА КНИГА и причините за това.

(3) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ води активна политика за популяризиране на БЯЛАТА КНИГА и принципите на Политиката за почтеност.

(4) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ поддържа публичен достъп до БЯЛАТА КНИГА чрез своя интернет сайт и при поискване информира възложители със сходен профил с неговата дейност в рамките на Европейския съюз, за вписванията, които е извършил в нея.

(5) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ заличава вписването на съответния УЧАСТНИК в случаите, в които НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ е установил допуснато нарушение на ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ.

III. КОНТРОЛ ВЪРХУ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

Чл. 15 (1) СТРАНИТЕ приемат, ако с УЧАСТНИК бъде сключен договор за изпълнение, НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ, да може да присъства на срещи между ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ и изпълнителя, както и на извършването на фактически действия, свързани с изпълнението на договора.

(2) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ представя на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ график за дейностите по изпълнение на договора, както и график на планираните срещи. Промените в графиците се съобщават в деня на настъпването им.

(3) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ представя на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ и УЧАСТНИЦИТЕ в ПАКТА и сведения относно експлоатацията на обекта на ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА.

(4) Участниците в ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ могат да изпратят свои мотивирани становища до НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ.

Чл. 16 (1) За постигане целите на ПАКТА, непосредствено след подписването му, УЧАСТНИКЪТ определя лице на ръководна длъжност, което отговаря за прилагането на разпоредбите на ПАКТА.

(2) Лицето по ал. 1 провежда вътрешен мониторинг за нарушение на ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ, както и на свързаните с антикорупционната политика вътрешни актове:

1. по своя инициатива;
2. по инициатива на ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ;
3. по инициатива на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ.

(3) Лицето по ал. 1 уведомява законния представител за резултатите от мониторинга по ал. 2.



IV. МЕРКИ ПРИ УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕПРИЕМЛИВО ПОВЕДЕНИЕ

Чл. 17 (1) НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ препоръчва на страните мерки за недопускане и отстраняване на нарушения в процедурата по възлагане на обществената поръчка или прояви на неприемливо поведение, по смисъла на този ПАКТ;

(2) Наличието на неприемливо поведение за всеки конкретен случай се преценява от НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ въз основа на неговия професионален опит и всички данни, който той разполага, разгледани в тяхната съвкупност и взаимовръзка и оценявани, както въз основа на позитивното право, така и съобразно духа и целта на ТОЗИ ПАКТ и нормативната рамка, на която се основава.

(3) В случаите, в които установи нарушение или неприемливо поведение или предпоставки за такова, НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ отправя препоръки за недопускане или отстраняване на същото и/или изисква съответно от ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ или от УЧАСТНИКА да реализира задълженията си по чл. 20.

Чл. 18 (1) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ и УЧАСТНИКЪТ безусловно се задължават незабавно да започнат съответно вътрешно производство за изясняване на действията на своите служители, в случаите, в които неприемливото поведение съставлява дисциплинарно нарушение.

(2) ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ и УЧАСТНИКЪТ своевременно сигнализират компетентните органи и им съдействат при упражняване на контролните и санкционните им правомощия, когато нарушението или проявата на неприемливо поведение съставляват административно правонарушение или престъпление.

ЧАСТ ТРЕТА СТАТУТ НА НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ

I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Чл. 19 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ и ВСЕКИ ОТ УЧАСТНИЦИТЕ, който се е присъединил към този ПАКТ, приемат да упражнява функциите на НЕЗАВИСИМ НАБЛЮДАТЕЛ.

II. ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ

Чл. 20 (1) НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ:

1. наблюдава процедурата по възлагане на обществената поръчка;
2. оценява съответствието на процедурата по възлагане на обществената поръчка с изискванията на действащото законодателство и с правилата, посочени в този Пакт;
3. отправя препоръки за недопускане и отстраняване на констатирани нарушения в процедурата по възлагане на обществената поръчка;
4. оповестява публично резултатите от своята дейност.

(2) Информацията, до която НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ има достъп, се използва само и единство за целите на подготвяните от него доклади. Тя се съхранява и обработва в статистически вид при условията на конфиденциалност и се представя в обобщени аналитични доклади.

Чл. 21 (1) С цел изпълнение на задълженията си по чл. 23, НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ има право:



1. чрез свои служители и/или експерти да присъства при извършване на определените действия в предвидените в ПАКТА случаи;

2. да изисква и проверява документи, имащи отношение към подготовка на процедурата по възлагане на обществена поръчка, намиращи се у ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ, у УЧАСТНИК или у трети лица, визирани в ПАКТА.

3. да отправя запитвания в писмен вид до ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ и УЧАСТНИЦИТЕ по конкретни интересувачи го въпроси;

4. да иска от ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ или УЧАСТНИКЪТ провеждане на вътрешни процедури за установяване на евентуално допуснати нарушения;

5. да провежда анонимни анкети сред служителите на ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ, на УЧАСТНИЦИТЕ в ПАКТА ЗА ПОЧЕТНОСТ или на техните контрагенти.

6. да отправя препоръки за преустановяване на действия, които противоречат на правилата на приемлива поведение и на нарушение на конкуренцията

7. да сезира компетентните органи, в случаите, които има висок риск за извършено престъпление.

(2) Цялата информация, станала известна на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ при изпълнение на правомощията му по ал. 1 той третира като конфиденциална и полага необходимата грижа да я опазва и да не предоставя достъп на трети лица до нея.

(3) Информацията по ал. 2 се съхранява от НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ не по-дълго от 2 месеца от изготвянето на окончателния доклад по този пакт.

Чл. 22 ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ и УЧАСТНИКЪТ приемат в целия период на действие на ПАКТА, включително и при изпълнението на обществената поръчка, да оказват пълно съдействие на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ, в рамките на предвиденото съобразно неговия статут и конкретните права и задължения по този пакт.

III. ОТЧЕТНОСТ НА НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ

Чл. 23 (1) НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ изготвя най-малко встъпителен, междинен/междинни и финален доклад за дейността си.

(2) Финалният доклад на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ включва обобщена информация от периодичните доклади и оценката му за съответствието на процедурата по възлагане на обществената поръчка с изискванията на действащото законодателство и с правилата на този Пакт за почтеност

(3) НЕЗАВИСИМИЯТ НАБЛЮДАТЕЛ публикува изготвените от него доклади на интернет страницата си след изготвянето им, при спазване правилата на Закона за личните данни.

ЧАСТ ЧЕТВЪРТА ДРУГИ

Чл. 24 За нуждите на този ПАКТ:

1. НЕПРИЕМЛИВО ПОВЕДЕНИЕ е:

а) Всяко поведение, което може да повлияе негативно върху преценката и мотивацията на ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ, негови служители, на УЧАСТНИКА или на трети лица, включително и такова, което е позволено от закона, но е несъвместимо с добрите практики, морала, както и с целите и духа на този ПАКТ.



б) Предоставянето на УЧАСТНИК, на ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ или на трето лице на информация, станала известна в рамките на изпълнение на този ПАКТ или на процедурата по възлагане и изпълнение на обществената поръчка от УЧАСТНИК, ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ, техни служители, контрагенти или подизпълнители.

2. УЧАСТНИК в ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ е участник в процедурата по възлагане или изпълнител по обществената поръчка, присъединил се към този ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ.

3. СТРАНИ в ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ са ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ, приел решението за откриване обществената поръчка и УЧАСТНИЦИТЕ в ПАКТА.

4. Комуникацията между СТРАНИТЕ се извършва писмено или по електронна поща. За комуникациите, включително и тези по електронен път, се поддържа регистър. За целите на този пакт регистър е и деловодството, което страните обичайно поддържат.

Чл. 25 (1) Настоящият ПАКТ поражда своето действие при наличието на волеизявление за приемането му по образец (приложение №1 към този Пакт) от най-малко един участник в обществената поръчка.

(2) Волеизявлението по ал. 1 следва да съдържа безусловна и неотменима воля за присъединяване към ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ, във вида и със съдържанието, обявено от ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ и НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ, без уговорки или резерви.

(3) Волеизявлението по ал. 1 се извършва писмено от лицето, натоварено да представлява участника в процедурата по възлагане на обществената поръчка и се представя на ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ и НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ в два екземпляра. Волеизявенията, направени от УЧАСТНИЦИТЕ и ПАКТЪТ се съхраняват най-малко за срока на съхранение на документацията по провеждане и изпълнение на обществената поръчка.

Чл. 26 Пактът прекратява действието си не по-късно от 31.12.2013 г.

Чл. 27 След изтичане на срока за присъединяване ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ се задължава да изпрати копие на този ПАКТ на всяко едно от присъединилите се лица на посочения от него адрес за кореспонденция в процеса на провеждането на процедура по възлагане на обществената поръчка, в едно със заверен списък на присъединилите се лица.

Чл. 28 С откриването на ПАКТА за подписване ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ публикува в интернет страницата си текста на ПАКТА и осигурява наличието на негово копие за всяко лице, което закупува или вече е закупило документация. Заедно с текста на пакта се предоставят и данни за НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ, въз основа на които е направен изводът за професионалната квалификация, репутацията и безпристрастността на НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ.

Чл. 29 Споровете по тълкуването и изпълнението на този ПАКТ СТРАНИТЕ ще решават по пътя на преговорите.

Чл. 30 Приложимото материално право е българското и посочените в преамбюла на този ПАКТ европейски и международни актове, когато те съдържат пряко приложими норми. Тълкуването на този ПАКТ се извършва съответствие с техните основни принципи, цели и дух.

ВИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЦЕЛИТЕ И ПРИНЦИПИТЕ, заложен в Част първа на настоящия ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ и при условията уговорени в Част втора и трета, в съответствие с приложимото законодателство, днес 18.06.2012 г. ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ и НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ изразяват своята воля за приложение на Пакта за почтеност в неговата пълнота по отношение на всичките действия в процеса на избор, възлагане и изпълнение на обществената поръчка за

ЗА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ:

ЗА НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ:



ПРИЛОЖЕНИЕ №2

Заявление за присъединяване към Пакта за почтеност

ДО:

.....

ВЪЗЛОЖИТЕЛ

.....

.....

НЕЗАВИСИМ НАБЛЮДАТЕЛ

ЗАЯВЛЕНИЕ

От

(наименование на участника,
седалище и адрес на управление,
ЕИК, представляващ)

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

С настоящото заявление изразявам желанието и безусловното съгласие на представляваното от мен „.....“ да се присъедини към подписания на 04.07.2012г. между „Възложител“ и ... „Независим наблюдател“ ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ, като неотменимо се задължава да изпълнява неотклонно и добросъвестно посочените в ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ задължения.

Декларирам, че „.....“ ще се ползва от предоставените от ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ възможности изцяло и само в духа на принципите, които той защитава.

Дата:.....

С уважение:.....

(представляващ участника)



ПРИЛОЖЕНИЕ №3

ФОРМУЛЯР ЗА ОБОБЩЕН ДОКЛАД ОТ МЕДИЙНИЯ МОНИТОРИНГ

Медия	Публикация/материал			Резюме	Класификация по индикатори			
	Дата	Заглавие	Автор		Некачествено изпълнение, недоставяне на договорените количества (C1a)	Промяна в договора поради непредвидени обстоятелства (C1б)	Неспазване на сроковете за изпълнение (C3a)	Извършените дейности/ доставки не отговарят на предварително договорените (C5a)

ЛЕГЕНДА:

(C1) Контрол по изпълнението на договора и качеството на стоките или услугите, които се предоставят.

Индикатори:

C1a – Спечелилата фирма не изпълнява качествено поръчката или не доставя договорените количества, за което не се санкционира от възложителя.

C1б – Двете страни променят договора по взаимно съгласие поради възникнали „непредвидени“ обстоятелства, като увеличават цената, намаляват количествата или занижават качествените изисквания на стоките и/или услугите.

Поради „непредвидени обстоятелства“ към подписаните договори се подписват анекси за допълнителни доставки и услуги, които необосновано удължават срока на изпълнение на поръчката и увеличават нейната стойност без да се провеждат конкурси (C3)

Индикатори:

C3a – Предвидените срокове за изпълнение на поръчката не се спазват.

C5 – Предметът на поръчката е подменен. Възложителят заплаща стоки и/или услуги, за които не е сключил договор.

Индикатори:

C5a – Извършените дейности/доставки не отговарят на предварителното обявление.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA**

Асоциация „Прозрачност без граници“

Transparency International-Bulgaria

Тел./Fax: ++359 (0)2 986 77 13, 986 79 20

e-mail: mbox@transparency.bg

www.transparency.bg

<http://integrity.transparency.bg>