

ЗАЩИТА НА ИНВЕСТИЦИИТЕ НА СЪЮЗА ЧРЕЗ ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ

РЪКОВОДСТВО ЗА ВЗИМАЩИТЕ
РЕШЕНИЯ ПРИ СЪВМЕСТЕН
МОНИТОРИНГ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ
ПОРЪЧКИ

Настоящата публикация е разработена в рамките на проекта „Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds, Phase 2“, финансиран от Европейската комисия. Публикацията отразява изключително и само гледните точки на авторите и не изразява становището на Комисията. Европейската комисия не носи отговорност за използване на съдържанието в настоящата публикация по какъвто и да е начин.

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

transparency.org/integritypacts



Защита на инвестициите на Съюза чрез Пактове за почтеност

Ръководство за взимашите решения при съвместен мониторинг на обществените поръчки

Автор: Rafael García Aceves

Сътрудници: Sarah Dalton, Eka Rostomashvili, Anna Zamparo и Ivan Zupan; ActionAid Italia (Италия), Amapola Progetti (Италия), Institutul Pentru Politici Publice (Румъния), Societatea Academică din România (Румъния), Fundacja im. Stefana Batorego (Полша) и представителствата на Transparency International в България, Чехия, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Португалия, Румъния и Словения.

Дизайн: Aleš Vrce

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

Опитали сме се в максимална степен да гарантираме точност на информацията в доклада. Всички данни се считат за верни към 16 март 2021 г. Transparency International не носи отговорност, в случай че данните се използват за друга цел или в друг контекст.

ISBN: 978-3-96076-165-5

Публикация на Transparency International, 2021 г. Освен където е указано друго, настоящата разработка е лицензирана съгласно CC BY-ND 4.0 DE. Цитирането е позволено. Молби за възпроизвеждане на текста отправяйте на имейл copyright@transparency.org



ВРЕМЕ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ – ВРЕМЕ ЗА ОТКРИТОСТ И УЧАСТИЕ

Пандемията COVID-19 подложи на изпитание способността на правителствата да отговорят на нуждите на общността бързо и ефективно. Публичните институции са изправени пред засилен контрол и повишени очаквания при предоставянето на услуги и значими проекти за ускоряване на справедливото възстановяване от кризата.

В ЕС държавите членки договориха безпрецедентен бюджет от 1,8 трилиона евро за периода 2021 – 2027 година. През следващите месеци и години националните правителства ще инвестират голяма част от тези средства посредством обществени поръчки. Извънредният приток на средства, които трябва да бъдат инвестирани, наред с необходимостта от бързото им разходване, значително увеличава риска от измама и корупция.

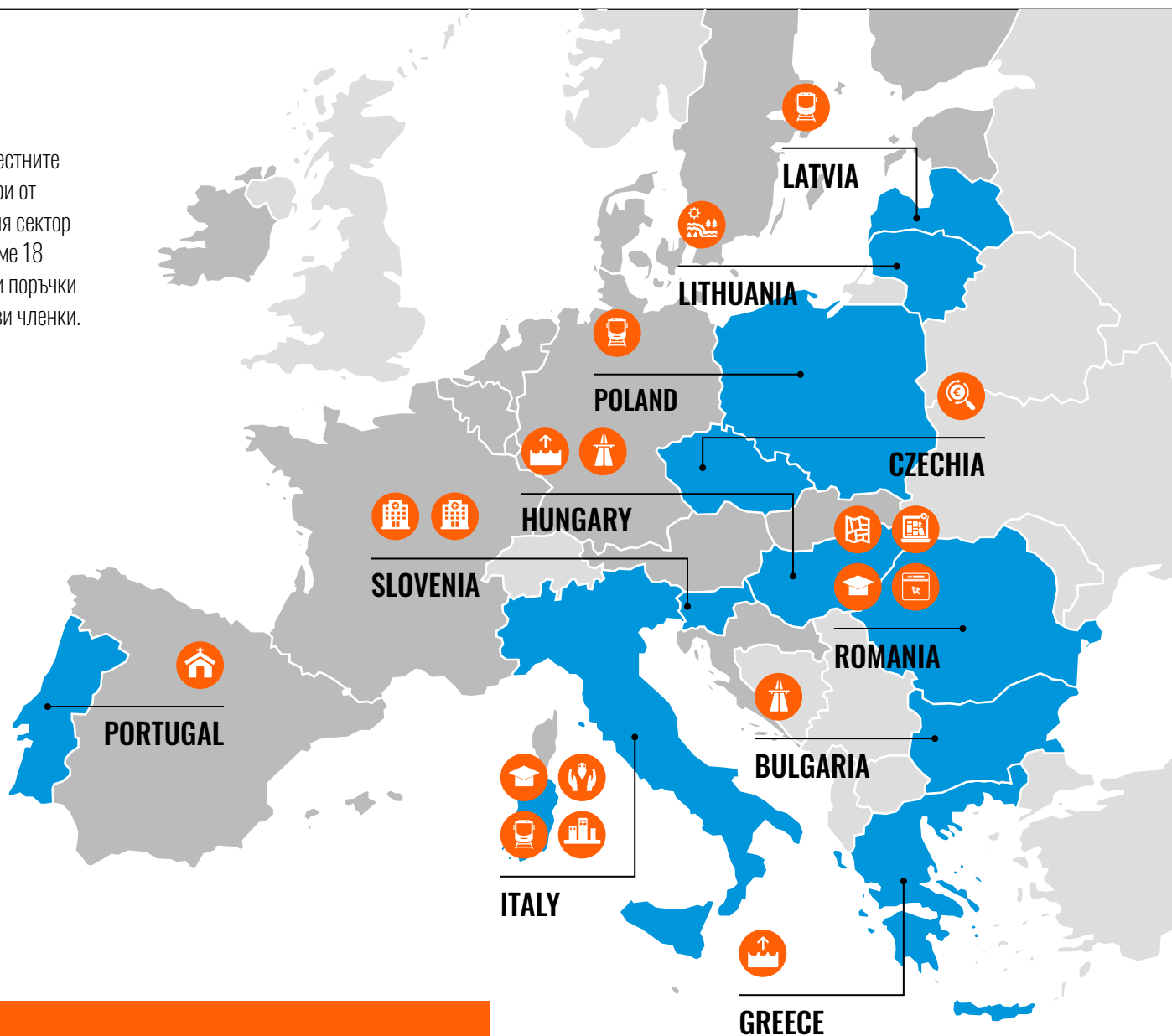
Едва ли има по-подходящ момент съществуващите контролни механизми да се допълнят с прозрачни мерки за активно наблюдение. Пактовете за почтеност предлагат навременна възможност на властите в ЕС да си сътрудничат с гражданското общество и да повишат прозрачността и отчетността при обществените поръчки.

ПАКТОВЕТЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ: ИЗПИТАНИ В ЕС

Разнообразието от обществени поръчки прави невъзможно намирането на едно единствено решение за предотвратяване рисковете от безстопанственост, измама и корупция. Последните се проявяват по различен начин при различните обществени поръчки и в различните страни. Съществуват обаче основателни доказателства, че стратегии, основаващи се на откритост, гражданско участие и външен мониторинг могат да намалят вероятността от измама и корупция при обществените поръчки. Те могат също така

КАРТА 1:

Заедно с местните си партньори от гражданския сектор наблюдаваме 18 обществени поръчки в 11 държави членки.



КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ?

Пактът за почтеност е механизъм за сътрудничество между публичен орган или няколко органа и гражданското общество с цел да се гарантира, че властите и участниците в тръжната процедура действат в рамките на предвидените в закона ограничения, предприемат действия във връзка с опасността от корупция и насърчават общественото доверие в осъществявания проект. Страните се ангажират посредством публично споразумение да се въздържат от корупционно поведение и да подобряват прозрачността и отчетността през целия процес. С тази цел в споразумението се предвижда независим механизъм, ръководен от гражданска организация, който наблюдава спазването на споразумението.

да подобрят резултатите от възлагане на обществени поръчки и в крайна сметка да повишат общественото доверие. Пактът за почтеност е инструмент, създаден за постигане именно на тези цели.

В сътрудничество с Европейската комисия в периода 2015 – 2021 година Пактове за почтеност бяха приложени при 18 обществени поръчки в 11 държави членки на ЕС (вж. карта 1).^{*} Група независими организации осъществяваха мониторинг на разнообразните проекти: ActionAid Italia (Италия), Amapola Progetti (Италия), Institutul Pentru Politici Publice (Румъния), Societatea Academică din România (Румъния), Fundacja im. Stefana Batorego (Полша) и представителствата на Transparency International в България, Чехия, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Португалия, Румъния и Словения. Изпълнението на проектите показва, че Пактът за почтеност осигурява гъвкава рамка властите да си сътрудничат с участниците в обществената поръчка и гражданите. Този пилотен проект постигна няколко ключови резултата:

1. По-добра документация на обществените поръчки и по-добри резултати

- По време на планирането и провеждането на тръжната процедура мониторингът предостави на възлагащите органи обратна връзка, което им позволи да спазват правилата за възлагане на обществени поръчки и да подобрят условията за насърчаване на справедливостта и подобряване на конкуренцията.
- Ревизиите на финансовите оценки,

^{*} За повече информация, вж. www.transparency.org/en/projects/integritypacts (Transparency International) и https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/ (Европейска комисия).

проучванията на пазара и техническите критерии, извършени в рамките на това сътрудничество, позволиха на властите да открият възможности за икономия на разходите или да оптимизират съотношението цена – качество, както и да коригират сроковете на проектите.

2. Законосъобразни и ясни процедури за възлагане на обществени поръчки

- Експертите по обществени поръчки в екипите за мониторинг предоставиха становища и препоръки за спазване на регулаторната рамка и предотвратяване нарушения на закона, като по този начин се намаляват рисковете от съдебни спорове във връзка с изпълнението на обществените поръчки.
- Екипите за мониторинг спомогнаха да се гарантира спазването на критериите за квалификация и оценка от страна на възлагащите органи в съответствие с тръжната документация.

3. Превенция на неправомерното влияние и опити за корупция

- Наблюдателите спомогнаха за повишаването на капацитета на властите да откриват конфликт на интереси, като предложиха механизми за управлението им и за предотвратяване на неправомерно влияние.
- В случаите, където се установиха признаци за потенциална измама и корупция, сътрудничеството с наблюдателите позволи на управляващите органи и



антикорупционните звена да преразгледат случая и да коригират проекта с оглед намаляване на рисковете.

4. По-близо до крайните ползватели и повишено доверие

- Механизмът за мониторинг предостави на общностите независими наблюдатели – трети страни, които редовно информираха обществеността посредством нарочни уебсайтове, доклади и съвместна работа с общността.
- Проактивният подход, използван от наблюдателите, спомогна сложните технически решения да бъдат преведени на достъпен език и общността и крайните ползватели да бъдат информирани. В някои случаи гражданите взеха пряко участие в дейностите по мониторинг.

5. Нови възможности за подобряване на политиките и регулаторната рамка за обществените поръчки

- Тясното взаимодействие с властите позволи на наблюдателите да документират недостатъци в политиките и регулаторната рамка, които засягат неблагоприятно обществените поръчки. Чрез докладите на наблюдателите тези въпроси бяха представени и обяснени на обществеността и послужиха като аргумент за реформа. Тъй като докладите от проведения мониторинг са публични, те могат да се използват в бъдещи правни дискусии и да предоставят насоки на политици и законодатели за подобряване на свързаните закони и други нормативни документи.

КАКВО ВКЛЮЧВА ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ

Пактовете за почтеност могат да бъдат разработени за специфични пазари, сектори и правни рамки. Споразумението за създаване на Пакт за почтеност обаче трябва задължително да включва пет съществени разпоредби:

1. Публичен ангажимент

- Декларация от участващите страни, с която те се ангажират да спазват закона и да се въздържат от корупционни действия по всяко време. Участниците в тръжната процедура също се насърчават да се присъединят и да спазват тези ангажименти.

2. Независим мониторингов механизъм

- Механизъм, воден от гражданското общество, за наблюдение спазването на ангажиментите и формулиране на препоръки за предотвратяване на корупция и повишаване на прозрачността през целия процес. При необходимост този механизъм може да бъде подкрепен от технически експерти.

3. Оперативни правила

- Основни правила и практически

положения, които обхващат въпроси като кой ръководи механизма за наблюдение, как се финансира и как се избират техническите експерти.

4. Достъп до информация

- Ангажимент и процедури, осигуряващи навременен достъп на екипа за наблюдение до данни и информация за обществената поръчка или условия за достъп до чувствителна или поверителна информация, ако е приложимо.

5. Обществен достъп

- Насоки и задължения за наблюдателя от гражданския сектор да информира обществеността за развитието на проекта, включително редовно да публикува докладите от мониторинга.

Властите и гражданското общество могат да включат допълнителни, специфични за контекста разпоредби, които да спомогнат за повишаване на прозрачността, откритостта и участието в дадени проекти.

ОТВОРЕНИ ДАННИ И ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ

Когато властите предоставят информация като отворени данни, те могат допълнително да засилят потенциала на Пактовете за почтеност за превенция на корупцията. Например, наличните отворени данни позволяват да се разработят визуализации и инструменти, които приобщават бенефициентите към проекта, изпълняван с обществена поръчка, и към изпълняващите органи. Някои Пактове за почтеност допринесоха за по-голяма прозрачност посредством допълващи дейности за предоставянето и разкриването на данни от договорите в свободно достъпен формат или в съответствие с национални или световни стандарти като Стандарта за отворени данни за договори за изпълнение на обществени поръчки (Open Contracting Data Standard, OCDS).

ПЪРВИ СТЬПКИ С ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

Transparency International и Асоциация „Прозрачност без граници“ насърчава взимащите решения във всички държави членки да се възползват от механизма на Пактовете за почтеност, за да защитят стратегическите инвестиции, финансирани от ЕС съгласно новата многогодишна финансова рамка 2021 – 2027 и фондовете за възстановяване. Няколко ключови съображения могат да помогнат на публичните власти да вземат информирано решение дали да приемат Пакт за почтеност:

1.

Кои обществени поръчки са подходящи за приемането на Пакт за почтеност?

Изборът на проекти трябва да се ръководи от оценка на контекста. Препоръчваме властите да си сътрудничат с гражданското общество, Европейската комисия и експерти, за да преценят за кои инвестиции е налице особено висок риск от безстопанственост, измами и корупция.

Опитът ни в ЕС показва, че Пактовете за почтеност могат да осигурят допълнителна защита или добавена стойност, ако обществената поръчка има една или повече от следните характеристики:

- **Висок обществен интерес.** Обществените поръчки, свързани с предоставянето на основни или критични услуги, често са обект на засилен интерес и мотивират преките ползватели, общности и широката общественост да се ангажират с проекта. В такива случаи Пактовете за почтеност могат да повишат прозрачността, участието и отчетността, като в крайна сметка допринасят за повишаването на общественото доверие.
- **Сложност.** Проекти, които представляват особена сложност или са свързани с високо технологични пазари, често изискват специфични тържни правила и процедури. Това може да повиши риска от нелоялна или намалена конкуренция чрез ограничителни критерии, манипулиране на търгове, подкупи и други форми на

корупция.

- **Нишови, непознати или нефункционални пазари.** Обществени поръчки в специализирани пазари* или такива с ограничена конкуренция или смущаващо поведение от страна на дружествата са знаци за внимание. Пактовете за почтеност са подходящи, когато новият пазар е недостатъчно познат или съществуват опасения за неконкурентно или незаконно поведение като фиксиране на цени или тайно споразумение.
- **Индикации за корупция.** Прецеденти, опити или подозрения за корупционно поведение от страна на публичен орган (като подкупи, конфликти на интереси или неправомерно влияние) трябва да се оценят. Корумпирани участници могат също така да се фокусират върху един и същи орган или сектор.
- **Големи суми.** По принцип инвестиции с по-висока стойност по-лесно привличат корумпирани участници. Възможността за присвояване на големи суми повишава риска от подкупи и картелно поведение. Не съществува общоприет или общоевропейски праг, под който Пактът за почтеност не би бил подходящ, като величините трябва да се преценяват с оглед бюджетите или портфейлите на държавните органи. За справка, средната** стойност на 18-те наблюдавани обществени поръчки като част от проекта на ЕС „Пактове за почтеност“ е 12,3 милиона евро, като стойностите на отделните обществени поръчки варират от 130 000 до 250 милиона евро.

* Вж. например как Пактовете за почтеност подпомагат обществени поръчки, свързани с климата, в Гърция, Унгария и Словения: <http://anticorrupt/2uQ> (Transparency International, 11 декември 2020 г.)

** Средна стойност, изчислена въз основа на прогнозните бюджети на всяка наблюдавана обществена поръчка.

2. Кога трябва да стартира Пактът за почтеност?

Пактът за почтеност е най-добре да бъде сключен на етап планиране на обществената поръчка или най-късно по време на подготовката на документацията за тръжната процедура. Тръжни процедури в ход или по-късни етапи от обществените поръчки не са така подходящи за Пакт за почтеност, тъй като невинаги е възможно да се провери и потвърди, че разпоредбите, предотвратяващи измами и гарантиращи почтеност, са били спазени.

3. Колко продължават пактовете за почтеност?

Обхватът и продължителността на пактовете за почтеност варират в

зависимост от характеристиките и параметрите на обществените поръчки. Пактът за почтеност трябва да обхваща най-малко всички етапи от планирането до възлагането на обществената поръчка и ако е възможно и уместно – всички етапи от цикъла на договаряне, от планирането до изпълнението. Решението трябва да се обсъди с властите и наблюдателя, като се вземат предвид специфични за обществената поръчка рискове.

4. Колко струва един Пакт за почтеност?

Разходите за изпълнението на Пактовете за почтеност варират в зависимост от условията за изпълнение, заложените дейности и сложността на тръжните процедури. Опитът обаче сочи, че те се ограничават до малък процент от общите прогнозни разходи за изпълнението на обществената поръчка.

Така например Пактовете за почтеност, сключени в рамките на пилотния проект

ПРИЗНАТА ПРАКТИКА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

През 2019 г. проектът на ЕС „Пактове за почтеност“ получи *наградата на Европейския омбудсман за добро администриране* в категорията „Отличие за открито администриране“.* Същата година в специален доклад на *Европейската сметна палата* пактовете за почтеност бяха определени като „иновативни мерки за превенция на измамите“.**

* Награда на Европейския Омбудсман за добро администриране 2019 г.

** Европейска сметна палата (2019), Как да се справим с измамите при разходване на средствата за сближаване на ЕС: управляващите органи трябва да засилят процесите на разкриване, реакция и координация.

на ЕС, се оценяват между 70 000 и 250 000 евро,* като обществените поръчки са с различна продължителност на изпълнение и сложност в различните страни в ЕС. По-долу са дадени два примера на различни обществени поръчки, една за консултантски услуги и една за ремонт на сгради:

- В **Италия** местното представителство на Transparency International осъществи мониторинг на договор за обществена поръчка с прогнозна цена 1,95 милиона евро за предоставянето на техническа помощ за рамката на Европейския социален фонд на регионалното правителство на Ломбардия. Мониторингът в продължение на 4 години възлезе приблизително на стойност 70 000 евро, от които 27 000 евро за техническа експертиза.
- В **Словения** Transparency International Словения (Društvo Integriteta) извърши мониторинг на обществена поръчка на стойност 3,8 милиона евро за обновяване на енергийните системи в две болници. Дейностите по наблюдение възлязоха приблизително на 250 000 евро за период от пет години, от които 133 000 евро за експерти.

5. Как да оценим стойността на механизма за наблюдение?

За да се оцени стойността на даден Пакт за почтеност, необходимо е да се вземат предвид най-малко характеристиките и

* Това не се счита за най-високата възможна стойност на Пакт за почтеност. Продължителността, удължаването и сложността на наблюдаваната обществена поръчка може да увеличи разходите за наблюдение.

сложността на обществената поръчка, както и продължителността на механизма за наблюдение. Оценката на тези фактори ще помогне на властите да преценят какви ресурси са необходими за успешното изпълнение на ключовите дейности, залегнали в един пакт за почтеност, включително:

- Формиране и избор на екипа за наблюдение;
- Подготвително проучване и анализ;
- Преглед и редакция на цялата тръжна документация, с подкрепата на технически експерти;
- Участие в срещи и събития, посещения на място и изпитвания, при необходимост;
- Изготвяне на доклади и дейности за насърчаване ангажирането на обществеността, където е приложимо;
- Представяне и разпространение на заключенията от мониторинга.

По правило обществени поръчки във високотехнологични области със сложни тръжни процедури или процеси на изпълнение, които се наблюдават до последния етап (т.е. изпълнението), изискват повече средства.

6. Кой може да ръководи механизма за наблюдение?

Пактът за почтеност се ръководи и изпълнява от гражданска организация или коалиция от граждански организации, признати заради своята безпристрастност и независимост. Поради естеството на сътрудничество и очакваните резултати е важно организацията да има и доказана експертиза в областта на борбата и превенцията на корупцията, обществените поръчки или други относими области.

Не се допускат политически свързани организации, фирми, медии или други групи със стопанска цел.

В рамките на проекта на ЕС „Пактове за почтеност“ механизмът за мониторинг се ръководи от 15 независими граждански организации в 11 страни. Наблюдателите – представители на гражданското общество са избрани чрез открита покана. В рамките на ЕС има 22 национални представителства на Transparency International,* както и други обединения на граждански организации с доказана експертиза в борбата с и превенцията на корупция, „чистото“ договаряне и гражданското участие.

7. Как се избира организацията, която ръководи механизма за наблюдение?

Когато все още не е идентифицирана дадена гражданска организация, властите, които искат да създадат Пакт за почтеност, трябва да отправят покана за изразяване на интерес. Това може да се направи в случаи, когато повече от една организация има необходимия капацитет и опит да ръководи и координира механизма за наблюдение.

За да се гарантира безпристрастност и независимост, поканата трябва да се отправи в сътрудничество с външна организация като надзорен орган или друга гражданска организация, която не участва в независим мониторинг. В поканата

* За повече информация, моля посетете следния интернет адрес: <https://www.transparency.org/en/countries/>

за изразяване на интерес трябва да се конкретизират характеристиките и обхвата на обществената поръчка, очакваната продължителност и наличните средства, както и критериите за допустимост и подбор.

Организации с нестопанска цел трябва да представят доказателства за своята дейност, като демонстрират знания и опит в областта на регулацията и процедурите за възлагане на обществени поръчки. Те трябва да бъдат насърчени да представят и цялостен план как смятат да създадат механизма за наблюдение и да планират дейността му, да представят прогнозен бюджет, както и информация за капацитета си да ангажират съответните заинтересовани страни и по-специално широката общественост. На участниците може да се представи възможност да избират дали да работят заедно, или да представят индивидуални предложения за ръководство на механизма за наблюдение.

Важно е поканата за изразяване на интерес да се разпространи чрез различни канали и да се даде достатъчно време организацията да се запознаят с нея и да представят исканата информация. Важно е също така да се предвиди механизъм за публично предоставяне на информация при запитвания или молби за пояснения от страна на интересувалите се организации.

8. Как се избира екипът за наблюдение?

Водещата механизма за наблюдение организация набира екип от експерти в различни области, в зависимост от естеството и сложността на обществената поръчка. Това обикновено са лица с доказан опит като представители на

академичната общност или опитни професионалисти. Водещата организация гарантира безспорните пълномощия на експертите и упражнява контрол по отношение на почтеността, лисата на конфликт на интереси, безпристрастността и независимостта на всички членове на екипа за наблюдение, включително техническите експерти.

9. Как може да се финансира?

Предходните Пактове за почтеност дават полезна информация за източниците на финансиране. Поради тяхното естество предоставянето на **публични средства** за защита парите на данъкоплатеца се явява най-честия източник на финансиране. Средствата се осигуряват от възлагащия орган или такъв, който упражнява надзор върху работата му. В други случаи **средства, предоставени от външни институции или донори**, покриват разходите по наблюдение. Такъв е случаят с проекта на ЕС „Пактове за почтеност“, където Европейската комисия осигури необходимото финансиране.

За новия програмен период на ЕС властите се насърчават да включат Пактове за почтеност в плановете или програмите си и да заделят средства за механизми за наблюдение като част от усилията си за засилване на административния капацитет и за подкрепа на бенефициентите при изпълнение на инвестиции. Европейската комисия обяви, че ще продължи да подкрепя мониторинга на гражданското общество върху разходването на фондовете на политиката на сближаване чрез финансова подкрепа на целеви дейности, обмяна на опит и инструменти за обучение.

Възможно е и да се осигурят средства от различни източници на финансиране.

Независимо от произхода на средствата, те трябва публично да се обявят, за да гарантират доверие в Пакта за почтеност и да дадат сигнал на широката общественост за безпристрастността и независимостта на наблюдението.

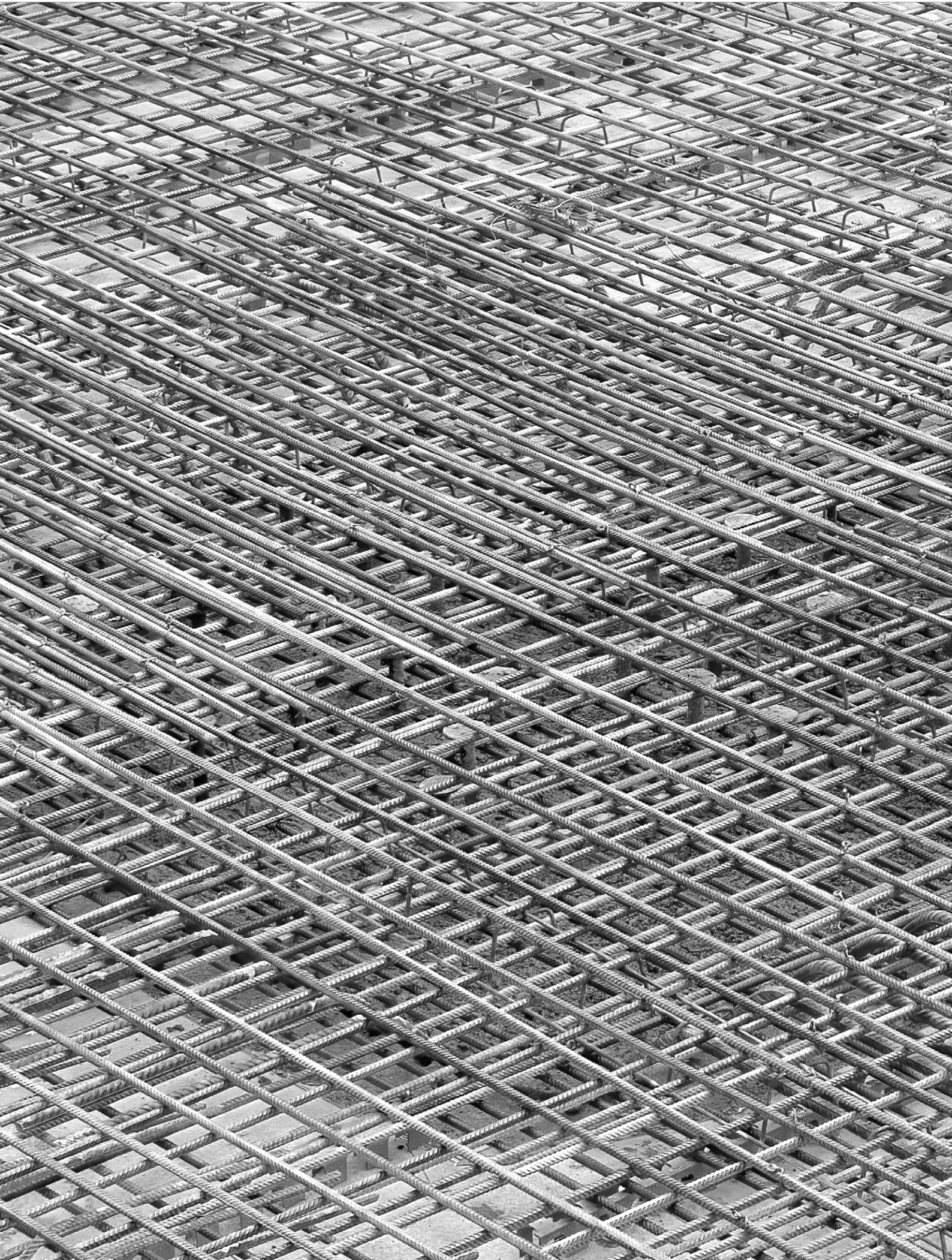
10. Проявяват ли интерес да използват Пакт за почтеност?

Националните представителства на Transparency International и партньори на организацията могат да предоставят по-подробна информация, за да помогнат на власите да планират Пактове за почтеност за проекти или програми, осъществявани чрез възлагане на обществени поръчки, както и да оценят разходите за мониторинг. Секретариата на Transparency International в Берлин също може да помогне да се идентифицират национални или местни организации, които да ръководят механизми за наблюдение.

Заявете виртуална среща с нашия екип:
integritypacts@transparency.org

Научете повече за пактовете за почтеност в ЕС:
transparency.org/integritypacts







Заедно за промяна!

ВКЛЮЧИ СЕ

Последвай ни в социалните мрежи, споделяй вижданията си и обсъждай как да преборим корупцията с хора от целия свят.

facebook.com/TransparencyInternational/
twitter.com/anticorruption/
linkedin.com/company/transparency-international/
instagram.com/Transparency_International/
youtube.com/user/TransparencyIntl/

РАЗБЕРИ ПОВЕЧЕ

Посети интернет сайта ни за да научиш за работата ни в над 100 държави по света. Абонирай се за новини в областта на борбата с корупция.

transparency.org

ДАРИ

Твоето дарение ще ни позволи да помогнем на хиляди жертви на корупция, да разработим нови инструменти, да правим изследвания и да настояваме правителствата и компаниите да си спазват обещанията. Ние искаме да изградим по-справедлив и честен свят. С твоята помощ ще стане възможно.

transparency.org/donate



Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Germany

Phone: +49 89 35 33 201
Fax: +49 80 35 70 99 11

integritypacts@transparency.org
transparency.org/integritypacts