

ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ

ПРЕВАНТИВЕН ГРАЖДАНСКИ МЕХАНИЗЪМ ЗА ЗАЩИТА НА ФОНДОВЕТЕ НА ЕС

Асоциация „Прозрачност без граници“

Пактът за почтеност
като инструмент
за наблюдение на
инфраструктурни
проекти, изградени
чрез обществени
поръчки



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA



Финансирано от
Европейския съюз

Пактът за почтеност като инструмент за наблюдение на инфраструктурни проекти, изградени чрез обществени поръчки

В отговор на тези предизвикателства международната антикорупционна организация Transparency International разработи иновативен инструмент за превенция на корупционни практики и непрозрачно управление на публични средства – ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ (INTEGRITY PACT). От средата на 90-те години до днес той се прилага успешно в повече от 20 държави с различна степен на икономическо развитие и различна институционална култура от Германия и Великобритания, до Мексико и Пакистан.

КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ И КАК СЕ ПРИЛАГА?

Пактът за почтеност представлява тристранен договор между възложителя (публична институция) и участниците в процедура за възлагане на обществена поръчка, и външен независим наблюдател.



Въз основа на този договор се установяват правила за независимо гражданско наблюдение и конкретни задължения:

- осигуряване на достъп до информация относно подготовката на документацията за конкурсната процедура, провеждането на процедурата, избора на изпълнител, сключване на договор и изпълнението на договора;

- предоставяне на възможност за пряко наблюдение на всички етапи от подготовката и изпълнението на обществената поръчка.

КАК СЕ ИЗВЪРШВА МОНИТОРИНГ ЧРЕЗ ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ

Наблюдението обхваща всички етапи на обществената поръчка, като основен предмет на наблюдение и оценка са:

1 етап: Подготовка на обществената поръчка

- Решение за провеждане на процедура за обществена поръчка.
- Изработване на тръжната документация.

2 етап: 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 етап: Изпълнение на договора

- Изпълнение на ангажиментите по договора: спазване на срокове; изпълнение на предвидени дейности; постигнати резултати.
- Спазване на основни принципи във взаимодействието между страните по Пакта: Прозрачност; Отчетност; Ефективност; Контрол.
- Наличие на системи за управление и контрол: адекватност на организационната система; съответствие на вътрешните нормативни документи с принципите.

КОЙ ИЗВЪРШВА НАБЛЮДЕНИЕТО?

Експертният екип на независимия наблюдател трябва да включва специалисти от следните области: юрист, който е експерт в сферата на обществените поръчки; технически експерт/и от сферата, в която е предметът на обществената поръчка; други експерти с профил от икономическите и обществените науки, които имат познания в прилагането на сравнителни методи на изследване, извършването на анкетни проучвания, анализ на документи, изработване на аналитични доклади и други.

Дейността на експертния екип може да бъде подпомагана от местни мониториращи екипи от обучени доброволци.

КАКВИ ПРИНЦИПИ ТРЯБВА ДА СПАЗВАТ НАБЛЮДАТЕЛИТЕ?

1. НЕЗАВИСИМОСТ

на организацията (и в частност на мониториращия екип) при изпълнение на дейността.

2. ПРОФЕСИОНАЛИЗЪМ

и спазване на стандартите за професионален експертен подход в работата.

3. БЕЗПРИСТРАСТНОСТ.

4. КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ

с цел ненакърняване на законните интереси на участниците в процедурата.

КАКВИ МЕТОДИ СЕ ИЗПОЛЗВАТ ПРИ НАБЛЮДЕНИЕ НА ИНФРАСТРУКТУРЕН ОБЕКТ?

1. ДОКУМЕНТАЛЕН АНАЛИЗ

- Проучване на документи. 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

- Работни срещи с възложителя и изпълнителите на обществената поръчка.
- Проверки на място за извършване на оценка на провеждане на конкурсната процедура и на изпълнение на договора (мониторинг на място, извършван от експертен екип/местен мониториращ екип).

3. СОЦИОЛОГИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

- Анкети сред граждани.
- Експертни интервюта на представители на възложителите, на участниците в конкурсната процедура и изпълнителите на договора.

4. МЕДИЕН МОНИТОРИНГ

- 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.

СТРОИТЕЛСТВО НА ИНФРАСТРУКТУРНИ ОБЕКТИ И НАБЛЮДЕНИЕ ЧРЕЗ ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ – ПОКАЗАТЕЛНИ ПРИМЕРИ ЗА ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ

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.

Наблюдението на тунел „Железница“ позволи своевременно информиране на местната общественост и публичните институции за напредъка на строителните дейности посредством:

- (1) интернет сайт <https://integrity.transparency.bg>, който представя актуални новини относно „Железница“, мониторингови доклади и анализи по темата за обществените поръчки;
- (2) Бяла книга, на сайта на инициативата, посредством която се публикува обобщена информация относно изпълнението на ангажиментите на участниците в Пакта <https://integrity.transparency.bg/бяла-книга/>;
- (3) поредица от пресконференции и информационни срещи с представители на местната общественост, местните власти, журналисти от национални и регионални медии.

2. Идентифициране на дефицити в тръжната документация

Едно от най-съществените предимства при прилагането на Пакта за почтеност, пълноценното и ефективно наблюдение следва да включва всички етапи на обществената поръчка – от подготовката на тръжната документация до изпълнението на договора.

При наблюдението на тунел „Железница“ независимият наблюдател идентифицира финансови, административни и технически рискове, произтичащи от разделянето на поръчката на три обособени позиции и от избора на процедура за изпълнение чрез инженеринг:

- (1) разделянето на предмета на поръчката доведе до усложняване на документацията по обществената поръчка, ангажирането на значително по-голям административен капацитет на възложителя, създаването на три пъти по-голям обем от документацията относно управлението на проекта;
- (2) допълнителните проучвания и съгласувателните процедури във връзка с изработването на техническия проект (който се различава от идейния проект) на практика не доведоха до съществено ускоряване на строителството;
- (3) липсата на технически проект с прецизни данни и изчисления за обема на строителните дейности и на материалите е една от причините, поради които възникнаха допълнителни финансови претенции от изпълнителя на тунела.

3. Идентифициране на проблеми, които могат да се проявят в процеса на изпълнение на строителството

Наблюдението на тунел „Железница“ потвърди предположението на наблюдателя, че избраният подход за строителство чрез инженеринг не е удачен при терени с нестабилна и недостатъчно детайлно проучена геоложка структура, тъй като могат да създадат риск от забавяне на строителството и/или от увеличаване на цената. В края на 2021 година този риск се прояви, като доведе до увеличаване на финансовите претенции за завършване на строителството и удължи сроковете за завършване на обекта.

Посещенията на терен, извършвани от експертен екип на Асоциация „Прозрачност без граници“, позволиха да бъдат идентифицирани проблеми и потенциални рискове, произтичащи от:

- (1) свлачищни процеси по пътната част от трасето и нестабилни земни маси в тунела и
- (2) влагането на материали, които не съответстват на изискванията.

Установените проблеми и рискове бяха комуникирани с възложителя и изпълнителите, така че да предприемат необходимите мерки – изработване на проекти за укрепване на свлачищата, осигуряване на допълнително финансиране, отстраняване на неподходящи материали в процеса на строителството.

4. Ефективен контрол спрямо кандидатите/изпълнителите 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.

Тунел „Железница“ показва, че независимият граждански контрол има силно дисциплиниращ ефект по отношение на: (1) спазването на сроковете за изпълнение на договорите; (2) качеството на строителните дейности и (3) упражняването на адекватен контрол спрямо: (а) фирмите-изпълнители; (б) администрацията и експертните екипи на възложителя; (в) управленските нива на институциите, които възлагат обществените поръчки и осъществяват контрол.

5. Насърчаване на взаимодействието между администрация и бизнес

Присъствието на трета страна в Пакта – независимият наблюдател, може да окаже положително въздействие върху комуникацията между двете страни и да съдейства за разрешаването на възникнали спорове.

Резултатите от наблюдението в периода 2012-2014 г. на три обществени поръчки с различен предмет на дейност, включително строителството на обществена сграда, показва, че при проблеми на взаимодействието между двете страни, наблюдателят може да играе ролята на медиатор, който насърчава постигането на безпристрастни експертни решения и подпомага сътрудничеството между тях.

6. Ефективен контрол върху администрацията на възложителя

Участието в 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 ръководни нива на институцията. Пактът за почтеност представлява и сериозен инструмент и за осъществяване на допълнителен контрол върху работата на служителите.

Пример в тази насока е строителството на участъци 2, 3 и 4 от автомагистрала „Тракия“ в периода 2009–2011 г. и на участък 2 от автомагистрала „Струма“ в периода 2011–2014 г., което съвпадна с период на поредица от избори, съпътстващи промени в ръководството на държавните институции и в провежданите политики. В тази ситуация обстоятелството, че съществува външен инструмент за обществен контрол, оказваше силно дисциплиниращ ефект върху всички нива от администрацията на възложителя.

7. Модернизиране на администрацията

Пактът за почтеност е антикорупционен инструмент, който съдейства за модернизиране на публичната администрация, в съответствие с водещите международни практики.

Наблюдението на тунела „Железница“, послужи за идентифициране на пропуски във вътрешните правила и процедури на възложителя АПИ, както и в подхода за комуникация с медиите и с местната общественост. Не беше ясно: (1) какви са последствията от работата на един от експертните му съвети и (2) по какъв начин да бъде прилагана политика за управление на конфликта на интереси.

Констатира се проактивен и значително по-интензивен подход за предоставяне на информация на медиите.

8. Промотиране на правила за етичен бизнес. Защита на принципите за честна, лоялна конкуренция и на правата на фирмите – участници в обществените поръчки

На първо място, присъединяването към подобни антикорупционни инициативи 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 равностоен участник в договорно-правните отношения с публичните институции, а оттам – и да защитава свои легитимни интереси.

Положителен пример за промяна в подхода на бизнеса бе констатирана при тунел „Железница“ – от първоначална резервираност към липса на готовност за споделяне на информация в началото на строителството през участие в анкети и предоставяне на информация и документи относно извършваната дейност.

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
INTERNATIONAL**
BULGARIA

Асоциация „Прозрачност без граници“

гр. София 1463, ул. „Шандор Петъфи“ № 50, ет. 1

Тел.: 02/986 77 13, 02/986 79 20

mbox@transparency.bg

<http://integrity.transparency.bg>

<http://transparency.bg>



Финансирано от
Европейския съюз