

Мониторинг на обществени поръчки - Модул 2

Наръчник за обучение по iMonitor 2.0

Съдържание

Съдържание	1
Въведение	3
Значение на мониторинга на обществените поръчки.....	4
Ролята на гражданските наблюдатели.....	5
Начало на пътешествието за наблюдение	8
Сформиране на екип за наблюдение.....	8
Избор на договори за наблюдение.....	8
Част 1: Събиране на информация	12
Разбиране на основите на обществените поръчки.....	12
Наблюдение на договорите по процедурите за обществени поръчки.....	12
Правна и институционална рамка.....	14
Достъп до информация за обществени поръчки.....	20
Каква информация да събираме.....	20
Източници и методи за достъп и получаване на информация.....	24
Част 2: Изпълнение на възложения договор	32
Подготовка за работата/посещенията на терен.....	32
Какво оценяваме, когато наблюдаваме изпълнението на договора.....	36

Методи и техники за мониторинг.....	39
Кабинетно проучване.....	40
Посещения на място.....	41
Провеждане на интервюта.....	43
Докладване на резултатите.....	47
Как да използвате Формуляра на доклад от наблюдението.....	47
Какво се случва след изпращането на доклада.....	51
Източници и допълнителна литература	53
Приложения	55
Речник.....	55
Образец на заявление за достъп до обществена информация.....	57

Въведение

Проектът iMonitor има за цел да въведе иновативен модел за наблюдение на обществени поръчки, съчетаващ основана на данни оценка на риска с мониторинг на място на текущи договори, извършван от граждански наблюдатели, които ще преминат обучение по съответните теми, като например рисковете от корупция при обществените поръчки и мониторинг на изпълнението на договорите. Нашите очаквания са да допринесем за подобряването при изпълнението на обществените поръчки, а в някои случаи да съдействаме за събирането на информация, която да послужи за основа за предприемане на действия от страна на компетентните органи докато потенциалната вреда от риска от нередности е минимална или обратима. Освен това, проектът има за цел да създаде и поддържа мрежа за сътрудничество между гражданското общество и публичните институции, насърчавайки цялостен и ефективен обществен контрол при реализирането на обществени поръчки. Крайната цел е да се положат основите за усъвършенствани практики за провеждане на обществени поръчки, подкрепени от стабилни механизми за отчетност с активното участие на местното гражданско общество.

Във фокуса на този проект е в овластяването на гражданите да се превърнат в бдителни наблюдатели на изпълнението на обществените поръчки в своите общности. За тази цел, на първо място, следва да им се предоставят необходимите умения и инструментариум. Ето защо нашата инициатива включва специално разработена програма в четири модула за развитие на умения за гражданско наблюдение на обществени поръчки¹. С тази инициатива се стремим да насърчаваме непрекъснатото развиване на способности за граждански мониторинг в местните общности, за да спомогнем подобряването на предоставянето на обществени услуги и намаляването на корупцията в областта на обществените поръчки.

Първият модул – „**Оценка на корупционния риск при обществените поръчки**“, се фокусира върху рисковете от измами и корупция при обществените поръчки. Той е допълнен от втория модул – „**Същинско наблюдение на обществените поръчки**“, който предлага практически насоки за наблюдение на изпълнението на възложените договори стъпка по стъпка, представени в този наръчник. В началото на документа ще откриете кратко представяне на подхода на iMonitor към гражданския мониторинг на обществените поръчки. Следва детайлно описание на двете основни части при наблюдението: събиране на необходимата информация и мониторинг на реалното изпълнение на място. В рамките второто издание на проекта (iMonitor 2.0) към обучителната програма са добавени два допълнителни модула 3 и 4, за договори за строителство и малки инфраструктурни проекти и за договори, свързани с климата и опазването

¹ Обучителните материали може да намерите на <https://imonitor.govtransparency.eu/training-program/>.

на околната среда. С тази всеобхватна програма за обучение ние се стремим да предоставим на гражданските наблюдатели необходимите знания, за това как „работят“ обществените поръчки, как могат да бъдат засегнати от корупционни практики и как обществените поръчки могат да бъдат наблюдавани на практика в техните общности. В допълнение, обучението предлага практически съвети при наблюдение на поръчки за строителство и за разпознаване на рискове от корупционни практики в екологичните аспекти на договорите.

Фигура 1. Структура на програмата за развитие на умения на iMonitor

Модул 1: Оценка на корупционния риск при обществените поръчки

- Модул 1.1: Разбиране на корупцията и индикаторите за риск при обществените поръчки
- Модул 1.2: Оценка на корупционния риск при обществените поръчки с помощта на opentender.eu

Модул 2: Същинско наблюдение на обществените поръчки

- Модул 2.1: Част 1 – Събиране на информация
- Модул 2.2: Част 2 – Изпълнение на възложения договор

Модул 3: Строителство и малки инфраструктурни проекти

- Модул 3.1: Какво да наблюдаваме при поръчки за строителство
- Модул 3.2: Анализ на документи при наблюдение на договори за строителство
- Модул 3.3: Посещения на терен при наблюдение на договори за строителство
- Модул 3.4: Договори за доставки и услуги

Модул 4: Проекти за околна среда и климат

- Модул 4.1: Защо е важно
- Модули 4.2–4.5: Анализ на документи при наблюдение на договори за околната среда
- Модули 4.6–4.8: Посещения на терен при наблюдение на договори за околната среда

Значение на мониторинга на обществените поръчки

Обществените поръчки са ключов елемент от начина, по който публичните ресурси се трансформират в реални стоки, услуги или инфраструктура, пряко засягащи живота на гражданите. Чрез публичните търгове се определят условията, при които избраните изпълнители, т.е. компаниите, следва да предоставят тези стоки, услуги или строителство, когато и където са необходими.

Същевременно, обществените поръчки са функция на публичната администрация, която е уязвима към неефективност и разхищение на ресурси чрез корупция и измами, и това може да се случи по много различни начини. Например, в идеалния случай, изпълнителите се избират чрез конкурс, което позволява публичните агенции да възлагат договори при най-рентабилните условия. Често обаче търговете се възлагат по начин, който допуска на някого неправомерно да се възползва от тях. Това може да се случи, ако процесът по подбор е умишлено манипулиран по начин, който ограничава конкуренцията и облагодетелства конкретен доставчик², възможно компания, свързана с длъжностни лица, участващи в процеса на подбор. Изпълнителят може също така да сключи договора на по-висока цена от необходимата или оправданата.

В някои случаи се наблюдават проблеми при изпълнението на възложения договор: условията, установени в договора, не се изпълняват от доставчика и крайните потребители/ползватели на договорените стоки, услуги или строителни работи, ги получават в по-малки количества или с по-ниско качество. Резултатът може да се изразява в лошо построени пътища и сгради, които бързо се амортизират и дори могат да се превърнат в заплаха за безопасността на гражданите. В по-сериозни случаи договорените стоки и услуги може изобщо да не бъдат доставени, което води до негативни резултати поради небрежност.

Но какво може да се направи? Разбира се, във всяка държава съществуват механизми, предназначени както за предотвратяване, така и за борба с подобни проблеми, но контролните институции, напр. органите за обществени поръчки и конкуренция, както и одитните и разследващите органи, често разполагат с ограничени ресурси за ефективно идентифициране на поръчки, засегнати от нередности, преди те да преминат към етапа на изпълнение, а когато проблемите бъдат открити чрез продължителни процедури за проверка или одит, обикновено е твърде късно и вече са нанесени много щети. В същото време, всеки възложител по принцип има задължението да контролира правилното изпълнение на договорите, които възлага, като така се гарантира, че стоките и услугите, които е „поръчал“, са предоставени по подходящ начин. Тези механизми обаче могат да бъдат или недостатъчни, или самите те да бъдат повлияни от корупция.

Именно тук гражданите и гражданското общество могат да изиграят важна роля в укрепването на съществуващите механизми за отчетност и в подпомагането на предотвратяването и борбата с корупцията при обществените поръчки. Изпълнението на договорите е етапът, където има най-малко публично достъпни данни и където рискът от корупционни практики е най-висок, а своевременният контрол е труден. За това, именно в този етап гражданският мониторинг има

² Бел. прев.: В настоящото ръководство термините „изпълнител“ и „доставчик“ се използват като синоними.

най-голяма добавена стойност, особено ако наблюдателите са близо до мястото на изпълнение и могат да наблюдават договорите непосредствено след като изпълнението им е започнало. Мониторингът на обществените поръчки също така дава възможност на гражданите активно да участват в удостоверяването на ефективното използване на публичните средства и предоставянето на държавни услуги и проекти. Така, гражданският мониторинг е жизненоважен инструмент за насърчаване на прозрачността, отчетността и доброто управление в по-широк смисъл.

Ролята на гражданските наблюдатели

Гражданските наблюдатели могат да играят ключова роля за контрола и отчетността при изпълнението на обществените поръчки, като имат няколко важни функции:

- 1) **Стражи на публичните ресурси:** гражданските наблюдатели играят ролята на „стражи“, които отблизо проследяват разходването на публични средства. Този контрол спомага за предотвратяването на лошо управление, корупция и разхищение на ресурси. Намирайки се „близо до действието“, гражданските наблюдатели са в благоприятна позиция да идентифицират нередности при изпълнението на поръчките, като напр. отклонения от одобрените планове на проекта, превишаване на бюджета, забавяния или други проблеми, които биха могли да компрометират качеството или целостта на предоставянето на услуги на крайните потребители. Освен това, гражданските наблюдатели могат да имат и важна превантивна роля: давайки на възложителите и изпълнителите да разберат, че обществото следи отблизо обществените поръчки, може да ги разубедят от извършване на неправомерни действия.
- 2) **Насърчаване на прозрачността:** чрез активен мониторинг гражданските наблюдатели спомагат за насърчаването на прозрачността при обществените поръчки, увеличавайки натиска за повече публичност при процеса на възлагане, докато проактивното публикуване от страна на администрацията остава незадоволително.
- 3) **Защитници на общността:** гражданските наблюдатели често са мотивирани от интересите на своите общности и се стремят да гарантират, че обществените проекти са съобразени с нуждите и приоритетите на местното население и че договорите се изпълняват правилно и в тяхна полза.
- 4) **Сигнализиране за проблеми:** гражданските наблюдатели могат да предоставят ценна обратна връзка, като докладват за наблюденията си на контролни органи и други

заинтересовани страни, като напр. служители в администрацията и изпълнители. Техните наблюдения могат да доведат до редица корекции и подобрения, в допълнение към предоставянето на важна информация на контролните и правоприлагащите органи за потенциални нередности, която могат да бъдат допълнително проверени чрез официална проверка или одитни процедури.

- 5) **Сътрудничество със служители на администрацията:** докладването на събраните на място доказателства може също да доведе до нови форми на сътрудничество с властите, основани на навременна оценка на силните и слабите страни на дейността на публичните институции и насочени към подобряване на съществуващите политики и услуги, както и към очертаване на по-добри такива за в бъдеще.
- 6) **Укрепване на обществената осведоменост:** гражданските наблюдатели също могат да играят ключова роля за повишаване на обществената осведоменост относно значението на прозрачността и отчетността при обществените поръчки. Чрез ангажиране в общността и споделяне на информация за констатациите си, те могат да насърчат съгражданите си да станат активни участници в процеса на мониторинг и по този начин да мултиплицират ефектите от гражданското наблюдение.

Фигура 2. Ролята на гражданските наблюдатели



Проектът iMonitor има за цел да подкрепи гражданите и групите на гражданското общество, които се интересуват от наблюдение на изпълнението на договорите за обществени проекти и услуги, които пряко засягат техните общности, използвайки възможностите им да наблюдават на място и подкрепяйки ги в при изпълнението на описаните по-горе роли. В следващите раздели на този наръчник ще разгледаме практическите стъпки и стратегии за гражданските наблюдатели, насочени към ефективно гражданско наблюдение на обществени поръчки.

Начало на пътешествието за наблюдение

Сформиране на екип за наблюдение

Мониторингът на изпълнението на обществена поръчка включва поредица от стъпки (повече детайли са представени в следващата глава) и включва много различни задачи, като например събиране на основна документация, събиране на допълнителна информация за договора и изпълнителя(те), провеждане на посещения на място и накрая споделяне на наблюденията. Следователно, един ефективен подход включва формиране на екип за мониторинг (от 4-5 наблюдатели), за да се осигури разпределение на задачите между членовете и, възможно, образуване на група от хора с допълващи се умения, интереси и експертиза, които могат да бъдат ценен актив при мониторинга.

Различните профили на наблюдателите в рамките на групата за мониторинг също са от значение за вземането на решение кои договори да се наблюдават. Ако наблюдателите са заети активно в конкретен сектор, те могат да се съсредоточат върху наблюдението на договори, свързани с този сектор. Също така, специфичният технически опит на членовете на екипа може да бъде важен критерий за избор на договор за наблюдение (например екип, включващ инженер или архитект, може да наблюдава строителен проект).

Изграждането на мрежи и партньорства също играе важна роля при формирането на екипите за наблюдение когато има възможност да се установи сътрудничество с други организации със специфични познания в даден сектор или технически опит, като по този начин осигури по-богата и по-разнообразна комбинация от профили в рамките на екипа за наблюдение.

Избор на договори за наблюдение

Както бе споменато по-горе, iMonitor набляга на ролята на гражданския мониторинг на обществените поръчки като средство за подсилване на съществуващите механизми за отчетност за по-голяма ефективност и почтеност в обществените поръчки. За да постигне това, проектът се обляга на процес по наблюдение в три стадия, както е обобщено на Фигура 3.

Първият стадий включва избор на обекта за наблюдение. Обществените поръчки са важна част от дейността на публичната администрация. Всички стоки и услуги, от които правителствата и местните власти се нуждаят за да функционират, както и такива, необходими за прилагане на политики и предоставяне на обществени услуги, се закупуват или наемат чрез обществени

поръчки. Това може да включва милиони договори за правителството и по няколко хиляди договора в общините. Следователно, кои именно договори да се наблюдават, е важен въпрос, тъй като само малка част от тях могат да бъдат наблюдавани непосредствено.

Фигура 3. Трите стадия на наблюдението по iMonitor



При избора на договор за наблюдение може да се използват няколко критерия. На първо място, ние се фокусираме върху нови договори, чието изпълнение е на път да започне или е започнало наскоро. По този начин наблюдателите могат да проследят от самото начало дали стоките или услугите, предназначени за дадена общност, се доставят според очакванията. Фокусът върху текущи проекти, вместо приключени, позволява идентифицирането на нередности, когато потенциалните вреди и финансови загуби все още са обратими или могат да бъдат предотвратени.

На следващо място, има няколко други фактора, които си струва да се вземат предвид. Можем да насочим вниманието си върху договори за изпълнение на проекти, които са от голямо значение за дадена общност, като напр. важна инфраструктура, или за предоставяне на критични услуги, като доставка на храна в училищата. Можем също така да се фокусираме върху „по-скъпи“ договори, тъй като те включват значителен обем публични средства и е важно да се следи по-отблизо как тези средства се изразходват. Освен това, трябва да обмислим стратегически кои договори не са прекомерно сложни и биха изисквали много специфична или техническа експертиза. В iMonitor разглеждаме всички тези важни въпроси, но ги комбинираме и с иновативен компонент: **за да изберем договори, при които вероятността от корупционни**

практики е по-голяма, ние използваме утвърдена методология за оценка на риска. Методологията е представена подробно в първия модул на нашата обучителна програма³.

За оценката на риска ние използваме платформа, която съществува от няколко години – [Opentender](#), която се поддържа от Government Transparency Institute (GTI) – координаторът на проекта iMonitor. Тази платформа обобщава данни за търгове и договори в над 30 европейски държави, предлагайки аналитични инструменти като индикатори за прозрачност и почтеност за оценка на всяка процедура. В проекта iMonitor разчитаме главно на използването на Индикатора за Почтеност (и неговите подпоказатели), въз основа на методологията за оценка на риска, спомената по-горе. Този индикатор ни позволява да идентифицираме търгове с ниска степен на почтеност и свързаните с тях договори, което ни помага да изберем онези договори, които представляват по-висок риск от корупция и където гражданският мониторинг би имал по-голяма добавена стойност. Практически насоки за това как да използвате Индикатора за Почтеност също се предлагат в рамките на нашето обучение.

След идентифицирането на набор от поръчки с ниска степен на почтеност, за по-нататъшно стесняване на избора до няколко договора, които да формират портфолиото за наблюдение на даден екип, се използват допълнителни критерии. За избора на подходящи договори, екипите може да решат да приложат конкретен географски или секторен фокус или да вземат предвид специфичните умения, които притежават членовете екипа.

След като са избрани няколко договора, е време да се започнат реални дейности за наблюдение. Мониторингът на изпълнението на обществена поръчка по същество включва проверка дали това, което е дефинирано на хартия, т.е. в договора, се случва в действителност по време на изпълнението. За да оценим това, първо трябва да съберем достатъчно предварителна информация за договора, да разберем по-добре обхвата на наблюдението и да планираме как ще извършваме мониторинговата работа. Тази първоначална стъпка е описана подробно в следващата глава – **Част 1: Събиране на информация**. След като необходимата информация е събрана, наблюдателите преминават към следващата (и по-интересна) част от работата по мониторинга – непосредствено наблюдение как договорът се изпълнява в

Основни критерии за избор на договор по iMonitor

1. Нови договори (възложени през последните 6 месеца)
2. Договори с ниска степен на почтеност в [opentender.eu](#)
3. Значим за общността обект (напр. критични услуги)
4. Стойност на договори над значителен праг (напр. 50 000 евро)
5. Ниско ниво на сложност на обекта на договора

Допълнителни критерии могат да бъдат определени от всеки екип за наблюдение (напр. с географски или секторен фокус).

³ Материалите по Модул 1 са достъпни на [уебсайта на iMonitor](#).

действителност. В **Част 2: Изпълнение на възложения договор** от този наръчник ще намерите практически насоки как да планирате и организирате наблюдението, какво да търсите и как да документирате събраните доказателства за доклада от наблюдението.

iMonitor предлага лесен за използване [онлайн формуляр на доклад от наблюдението](#), предоставен от Monithon – друга от организациите, участващи в проекта. Формулярът е структуриран като въпросник, включващ 3 раздела:

- Стъпка 1 - Кабинетно проучване
- Стъпка 2 - Изпълнение на договора
- Стъпка 3 - Резултати и въздействие

Подробни указания за попълване на формуляра на доклад от наблюдението, с всички полета и съответните пояснения, са налични на [уебсайта на iMonitor](#).

В следващите две глави ще разгледаме два ключови аспекта на мониторинга на обществените поръчки, с практически насоки за гражданските наблюдатели – **Част 1: Събиране на информация** и **Част 2: Изпълнение на възложения договор**. Те съответстват на двете части на втория модул от нашата програма за обучение.

Част 1: Събиране на информация

Тази глава се фокусира върху съществена част от мониторинга на изпълнението на обществена поръчка – събирането на предварителна информация за договора, за да се разбере по-добре обхватът на това, което ще бъде наблюдавано. Тази част от дейностите по наблюдение до голяма степен съответства на Стъпка 1 (Кабинетно проучване) от формуляра на доклад от наблюдението на iMonitor. Но преди да навлезем в дълбочина, ще въведем няколко основни елемента за по-добро разбиране на контекста на обществените поръчки в по-широката вселена на публичното възлагане.

Разбиране на основите на обществените поръчки

Наблюдение на договорите по процедурите за обществени поръчки

Обществените поръчки са метод за придобиване на стоки, услуги или строителни работи от страна на държавната или местната администрация. Те функционират като организиран пазар със специфични правила, определени от съответното законодателство, и въз основа на важни принципи като конкуренция, справедливост, ефективност, икономичност и прозрачност. Това е и сложен процес, включващ няколко етапа, всеки със свои собствени стъпки. Опростена схема е представена в диаграмата по-долу (Фигура 4), където изпълнението е специално отбелязано като стъпка, върху която ще се фокусират нашите дейности по гражданско наблюдение.

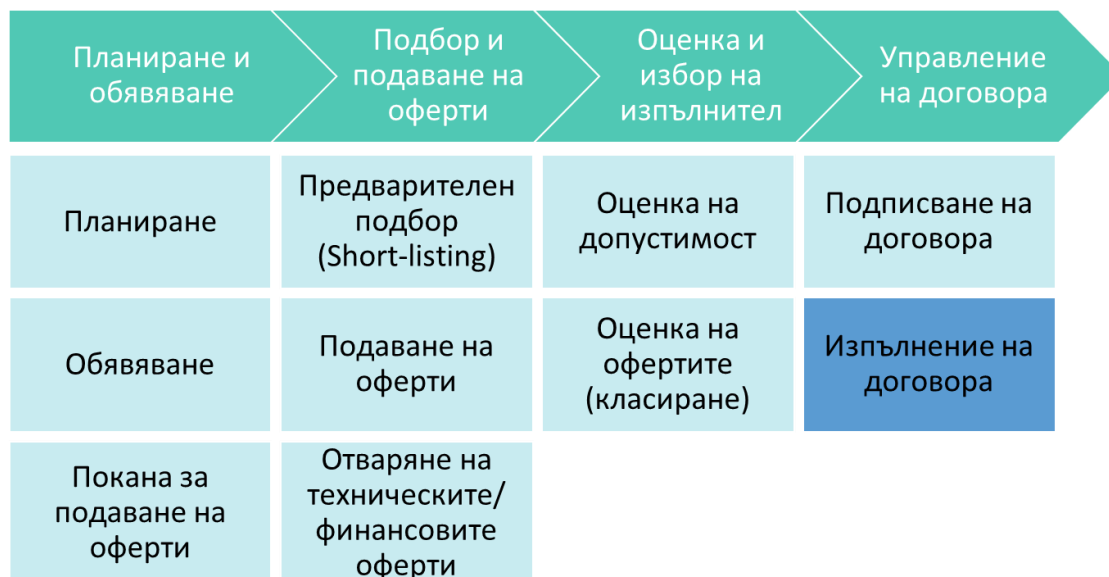
По време на етапа на планиране и обявяване, публичните институции идентифицират своите функционални и програмни нужди, стоките, строителните работи и услугите, които трябва да бъдат закупени/доставени, и превръщат това в цялостен план за обществени поръчки, съдържащ обхват, бюджет, график и критерии за оценка. Впоследствие, отделните процедури за обществени поръчки се изпълняват въз основа на този план. Въпреки че специфичните правила могат да варират в зависимост от вида на прилаганата процедура, обикновено се публикува **ОБЯВЛЕНИЕ ЗА ПОРЪЧКА**⁴ или **ПОКАНА ЗА УЧАСТИЕ**, предоставяйки на потенциалните участници необходимата информация за да вземат решение за участие. В етапа на подбор и подаване на оферти, се прави предварителна селекция⁵ на потенциалните доставчици или изпълнители и се изготвя кратък списък (shortlist) въз основа на първоначалните критерии за

⁴ Термините, отбелязани по този начин, са обяснени в раздела „Речник“ в Приложенията.

⁵ В някои процедури и в зависимост от спецификите на националното законодателство, предварителният подбор може да бъде пропуснат като стъпка.

подбор, като финансова стабилност, опит и техническа експертиза. След това одобрените кандидати подават запечатани предложения (оферти), които се отварят и оценяват в следващия етап. Следва избора на изпълнител – въз основа на критериите за допустимост и за оценка на офертите, определени в документацията на обществената поръчка. В етапа по управление на договора се провеждат преговори и определяне на специфични условия. След подписването на договора, започва неговото изпълнение съгласно договорения график.

Фигура 4. Етапи на обществените поръчки (опростено)



Една от целите на iMonitor е да насърчи гражданския мониторинг на публичните търгове, за да допринесе за по-ефективна борба с корупцията при обществените поръчки. Както е посочено на Фигура 4 нашите граждански наблюдатели ще оценяват предимно една от няколко стъпки в процеса. Защо е така? Защо да не разгледаме и другите етапи? Действително, уязвимостта и рисковете от различни корупционни практики присъстват на всички етапи в една процедура за обществена поръчка и по принцип също заслужават дейности по мониторинг. Предходните етапи обаче често включват сложни, продължителни и твърде технически административни процеси, които са по-трудни за проследяване от граждански наблюдатели. Следването на всяка стъпка и анализът на документацията за целия процес, би изисквало много повече време и специфични експертни познания.

iMonitor разглежда и тези етапи, само че по различен начин – именно тук играе роля нашият анализ на риска, базиран на данни. Точно за това използваме индикаторите за почтеност от Opentender: ние избираме точно онези договори, при които в другите етапи на процедурата

съществува по-висока вероятност от риск за нередности или дори корупция (т.нар. "червени лампички"). Въз основа на този подбор ние проучваме детайлно изпълнението на договора, т.к. ако има проблеми в началните етапи на процедурата, е по-вероятно да възникнат проблеми и при изпълнението. И ако възникнат, гражданските наблюдатели са близо до действието, за да ги видят и съобщят.

След като съобщим за установените проблеми на нашите партньори от администрацията, те на свой ред може да проведат предварителна оценка на случая и да решат дали има достатъчно индикации за по-сериозни проблеми, изискващи по-нататъшно разследване. По този начин специалистите от контролните органи – одитори, следователи и други експерти, използвайки нашия доклад като отправна точка и разполагайки с необходимия опит и експертиза, могат да анализират целия процес и да преценят дали има допълнителни доказателства в подкрепа на първоначалните проблеми, посочени както от оценката на данните, така и от мониторинга на място.

Правна и институционална рамка

Както беше отбелязано по-горе, процесът на мониторинг на iMonitor се фокусира до голяма степен върху проверката на адекватността на изпълнението на договорите – т.е. дали стоките, услугите или строителните работи са предоставени съгласно договорените условия. Задълбочената оценка на съответствието на наблюдаваните търгове спрямо приложимата правна рамка за обществени поръчки не е предмет на наблюдение според нашата методология – оставяме това на нашите публични партньори като част от анализа, който те могат да решат да направят след получаването на докладите на iMonitor. Въпреки това, разбирането на някои основни аспекти на правната и институционална рамка относима за договорите, които ще бъдат наблюдавани, е полезна стъпка за гражданските наблюдатели, за да знаят кои общи правила се прилагат за въпросния договор и кои участници са от значение в процеса на възлагането на обществени поръчки и в етапа на управление на договорите.

Общата нормативна уредба, регулираща обществените поръчки на национално ниво, обикновено е залегнала в национален закон за обществените поръчки, който определя основните правила, приложими в страната, както и (често многобройните) изключения от тези правила. Те, наред с други неща, определят например кои видове процедури могат да се използват при какви условия, кои публични органи и нива на управление са обвързани от кои правила и кои изисквания трябва да се спазват на всяка стъпка от процеса на възлагане на обществени поръчки за различните процедури.

Ключово разграничение, което се прави в правилата за обществените поръчки и което засяга други приложими разпоредби, е видът договор, според обекта на поръчката, т.е. какво се купува. Договорите за обществени поръчки могат да бъдат класифицирани в три основни вида – доставки (стоки), услуги и строителство.

- **Доставки:** Договори, свързани с покупката на физически артикули, като офис консумативи, превозни средства или медицинско оборудване. Например, ако Вашата община купува нови офис мебели, това попада в категорията „доставки“.
- **Услуги:** Договори за различни услуги, като консултации, поддръжка или професионална експертиза. Пример за това е договор с консултантска фирма за извършване на оценка на въздействието върху околната среда.
- **Строителство:** Тези договори включват строителни или инфраструктурни проекти, включително пътища, мостове, обществени сгради и комунални услуги. Например, ако местната власт изгражда нов парк или реновира училище, такъв договор би попаднал в категорията „строителство“.

На етапа на планиране, възложителите следва да определят какво ще бъде поръчано във всяка категория и как ще бъдат структурирани процедурите за тяхното възлагане, включително прогнозна оценка на разходите за бъдещите договори. Това е определяща стъпка, тъй като разпоредбите за обществените поръчки също така определят няколко вида процедури за обществени поръчки, които могат да бъдат възложени, с различни нива на сложност и конкуренция, които трябва да се приемат в зависимост от това дали прогнозната стойност на поръчката надвишава определени прагове на стойност. Тези прагове варират в различните страни и са определени в специфичното национално законодателство.

Правна и институционална рамка в България

В България, правилата за възлагане на обществени поръчки са определени в Закона за обществените поръчки (ЗОП)⁶ и Правилника за прилагането му (ППЗОП)⁷.

Различните видове процедури за обществени поръчки в България са тринадесет:

1. открита процедура;
2. ограничена процедура;
3. състезателна процедура с договаряне;
4. договаряне с предварителна покана за участие;

⁶ Обн. ДВ. бр.13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., достъпен на <https://lex.bg/laws/ldoc/2136735703>.

⁷ Обн. ДВ. бр.28 от 08.04.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., достъпен на <https://lex.bg/laws/ldoc/2136789316>.

5. договаряне с публикуване на обявление за поръчка;
6. състезателен диалог;
7. партньорство за иновации;
8. договаряне без предварително обявление;
9. договаряне без предварителна покана за участие;
10. договаряне без публикуване на обявление за поръчка;
11. конкурс за проект;
12. публично състезание;
13. пряко договаряне.⁸

Изборът на вида процедура зависи не само от стойностния праг, но и от вида възложител. Законът разграничава два основни вида възложители – публични и секторни. Публичните възложители, най-общо, са ръководителите на всички държавни и общински органи и институции, агенции, комисии и т.н. Секторните възложители са ръководителите на публични предприятия, като например общинското дружество, доставящо вода⁹. Освен това, ЗОП предвижда специални правила за търгове в областта на отбраната и сигурността, както и за социалните услуги. Общата рамка за избор на вида процедура и стойностните прагове за обявяване на обществена поръчка са представени схематично в Таблицы 1. и 2. на следващите страници.

Таблица 1. Процедури според вида възложители¹⁰

Вид процедура	Публични възложители	Секторни възложители	Поръчки за отбрана и сигурност
1. открита процедура	x	x	
2. ограничена процедура	x	x	x
3. състезателна процедура с договаряне	x		
4. договаряне с предварителна покана за участие		x	
5. договаряне с публикуване на обявление за поръчка			x
6. състезателен диалог	x	x	x
7. партньорство за иновации	x	x	
8. договаряне без предварително обявление	x		
9. договаряне без предварителна покана за участие		x	

⁸ Чл. 18, ал. 1 ЗОП.

⁹ Изчерпателна дефиниция на понятията „публични възложители“ и „секторни възложители“ е дадена в чл. 5 ЗОП.

¹⁰ Чл. 19 ЗОП.

Вид процедура	Публични възложители	Секторни възложители	Поръчки за отбрана и сигурност
10. договаряне без публикуване на обявление за поръчка			х
11. конкурс за проект	х	х	
12. публично състезание	х	х	
13. пряко договаряне	х	х	

Таблица 2. Стойностни прагове¹¹

Вид процедура	Обект на поръчката	Прогнозна стойност			
		*Стойностите са приведени в български лева и са актуални към 01.09.2025 г.			
		Публични възложители	Секторни възложители	Публични възложители в областта на отбраната	Военно и чувствително оборудване и свързани с него строителство и услуги
т. 1–10	Доставки	>= 273 812	>= 842 950	>= 420 497	>= 842 950
	Услуги	>= 273 812	>= 842 950	>= 273 812	>= 842 950
	Строителство	>= 10 526 116	>= 10 526 116	>= 10 526 116	>= 10 526 116
	Социални и други специфични услуги ¹²	>= 1 466 850	>= 1 955 800	>= 1 466 850	н/п
т. 11		>= 100 000			
т. 12–13	Доставки	100 000 – 273 812	100 000 – 842 950	100 000 – 420 497	н/п
	Услуги	100 000 – 273 812	100 000 – 842 950	100 000 – 273 812	н/п
	Строителство	300 000 – 10 526 116	300 000 – 10 526 116	300 000 – 10 526 116	н/п
	Социални и други специфични услуги	100 000 – 1 466 850	100 000 – 1 955 800	100 000 – 1 466 850	н/п

¹¹ Чл. 20 ЗОП.

¹² Съгл. Приложение № 2 ЗОП.

Вид процедура	Обект на поръчката	Прогнозна стойност <i>*Стойностите са приведени в български лева и са актуални към 01.09.2025 г.</i>			
		Публични възложители	Секторни възложители	Публични възложители в областта на отбраната	Военно и чувствително оборудване и свързани с него строителство и услуги
Събиране на оферти с обява или покана до определени лица	Доставки	50 000 – 100 000			н/п
	Услуги	50 000 – 100 000			н/п
	Строителство	80 000 – 300 000			н/п
Директно възлагане	Доставки	< 50 000			< 842 950
	Услуги	< 50 000			< 842 950
	Строителство	< 80 000			< 10 526 116
	Социални и други специфични услуги	< 100 000			н/п

Изменение на договорите

В ЗОП са предвидени редица обстоятелства, при които вече сключен договор за обществена поръчка може да бъде изменен¹³. Те включват следните случаи:

1. промените са **предвидени в документацията** за обществената поръчка **и в договора**. В този случай, промените не трябва да водят до промяна в предмета на поръчката;
2. **непредвидени обстоятелства** е възникнала **необходимост от извършване на допълнителни** доставки, услуги или строителство, които не са включени в първоначалната обществена поръчка и смяната на изпълнителя е невъзможна/не е рентабилна;
3. поради **обстоятелства**, които **при полагане на дължимата грижа възложителят не е могъл да предвиди**. В този случай, отново, промените не трябва да водят до промяна в предмета на поръчката;

¹³ Чл. 116 ЗОП.

4. се налага **замяна на изпълнителя** с нов;
5. се налагат изменения, които не са съществени.

При първите три условия, ако промяната води до увеличение на цената на договора, то увеличението не може да надвишава 50% от първоначалната стойност, в това число при индексация на цената вследствие на инфлация¹⁴. Това правило не се прилага при договорите, сключени от секторни възложители.

Подизпълнители

Съгласно българското законодателство, допустимо е изпълнителите да използват един или повече подизпълнители за някоя част от договора. Общото правило е, че участниците в процедурата следва още в офертата си да посочат подизпълнителите, които смятат да използват, както и дела на поръчката, които те ще изпълнят. Освен това, посочените за подизпълнители компании следва да притежават необходимия опит, финансов капацитет и т.н., съобразно дела на поръчката, който ще изпълнят¹⁵.

Възложителите също имат право изрично да определят с обявлението дял от обществената поръчка, който да се изпълни от подизпълнители, като следва да посочат минималния и максималния процент от стойността на поръчката, но не повече от 30%¹⁶. В случаите, когато изпълнителят едновременно е и възложител (т.е. е държавен или общински орган или предприятие), за избора на подизпълнители се прилагат специални правила¹⁷.

Тези общи национални правила могат да бъдат допълнени от други стандарти, определени например от международни ангажименти – такъв е случаят с държавите–членки на ЕС, които също трябва да спазват разпоредбите на Съюза за обществените поръчки за договори с прогнозна стойност над определени прагове.

Също така е важно да се знае кои други институции имат роля в контекста на процедурите за обществени поръчки, особено тези, които имат контролни функции. Различните агенции могат да имат различни правомощия в зависимост от нивото на юрисдикция и вида и предмета на договорите.

В България, институциите, които имат **контролни функции** в областта на обществените

¹⁴ Чл. 117а ЗОП.

¹⁵ Чл. 66 ЗОП.

¹⁶ Чл. 174 ЗОП.

¹⁷ Чл. 175 ЗОП.

поръчки са определени в Глава тридесет и първа от Закона за обществените поръчки¹⁸.

Агенцията по обществени поръчки извършва различни видове външен контрол, в т.ч.:

- Контрол чрез случаен избор;
- Задължителен контрол (при поръчки на стойност над 5 000 000 лв.);
- Контрол върху процедури на договаряне;
- Контрол при изменение на договор за обществена поръчка, когато изменението е на основание по чл. 116, ал. 1, т. 2.

Възложителите могат да осъществяват вътрешен контрол на всички етапи от процедурата по възлагане. Освен това, те имат задължение за предварителен контрол по законосъобразност, когато е налице поне едно от следните условия:

- прогнозната стойност на поръчката е равна или по-голяма от 5 000 000 лв.;
- прогнозната стойност е равна или надвишава 10 на сто от последния одобрен бюджет на възложителя.

Правомощия за последващ външен контрол имат също така **Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция**. С цел уеднаквяване на практиката на контролните и одитните органи, е създаден **Експертен консултативен съвет**, към министъра на финансите с участието на представители на Министерството на финансите, Агенцията по обществени поръчки, Агенцията за държавна финансова инспекция, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ и Сметната палата. Насоките, издадени от този съвет са задължителни за всички органи с контролни функции в областта на обществените поръчки.

Достъп до информация за обществени поръчки

Каква информация да събираме

Както беше отбелязано по-горе, наблюдението на обществена поръчка започва с известна подготвителна работа за събиране на информация за сключения договор. Това в голяма степен е обхванато от Стъпка 1 (Кабинетно проучване) от **формуляра на доклад от наблюдението на iMonitor**. Чрез предварителното проучване наблюдателите могат да получат общ преглед на

¹⁸ За повече информация вж. чл. 232–246 ЗОП.

ключовите елементи на договора, включително **кои** са страните, **какво** трябва да предостави изпълнителят, **кога** и **къде** ще бъде осъществена доставката на стоки, услуги или строителство и срещу **каква сума**. Важно е също така да се разберат някои ключови условия, определени в договора, както и дали е имало промени в тези условия.

Таблица 3 обобщава ключовите данни, които ни позволяват да разберем най-важните елементи за наблюдение на обществена поръчка.

Таблица 3. Ключови елементи от информацията за наблюдение на договор

Кой?	Какво?	Кога?	Къде?	Каква сума?
Публичен орган по договора (Възложител) Изпълнител Подизпълнители (когато е приложимо)	Обект на поръчката (договорени стоки / услуги / строителство)	Дата на подписване на договора Начална и крайна дата на изпълнението на договора (и промени, ако има) График за изпълнение (и промени, ако има)	Място на изпълнението	Стойност на договора (и промени, ако има)

За договори, избрани чрез Opentender, след първата част от процеса на наблюдение на iMonitor, част от тази основна информация вече е налична, а във формуляра за доклад на iMonitor някои полета са попълнени автоматично. Те включват например възложителя, изпълнителя, описание на договорените стоки / услуги / строителство, вида на договора, предмета на договора – т.е. точния продукт или услуга, за които се сключва договор, идентифицирани чрез стандартизиран код¹⁹, стойността на договора и оценката за почтеност на обществената поръчка на Opentender.

Това ни помага да си отговорим на някои от основните въпроси, изброени по-горе, но не на всички. Когато наблюдаваме изпълнението на договор, е важно да познаваме всички ключови

¹⁹ Използва се Общият терминологичен речник на обществените поръчки (CPV) на Европейския съюз.

страни, участващи в него. Обикновено договорът установява връзка между **възложителя** и компанията, наета да предостави стоките, услугите или строителните работи, които представляват предмета на договора, т.е. **изпълнителя**. В някои случаи обаче договорът може да предвижда част от работата да бъде извършена от друга компания или физическо лице. Това се нарича подизпълнение и за него може да има различни причини, като извършване на специфични дейности или постигане на икономическа ефективност. Например, при голям инфраструктурен проект основният изпълнител може да наеме специализирана електротехническа компания, която да изпълни електрическата инсталация, докато самият изпълнител се фокусира върху основните строителни работи. Това може да спести разходи и да подобри ефективността на проекта. В същото време подизпълнението може да донесе и сложности и рискове и може да бъде свързано с нередности или потенциални корупционни схеми. Следователно е важно да се провери и дали в избрания за наблюдение договор е включено подизпълнение, кои са определените подизпълнители и какви са условията за предоставянето на тези услуги. Това е от важно значение, за да се гарантира, че услугите, възложени на подизпълнители, отговарят на стандартите, определени в основния договор.

За тези, които желаят да се задълбочат в аспекта „Кой“ за избрания договор, една от възможностите е, да направят проучване на изпълнителите и подизпълнителите, като потърсят техните данни за регистрация и контакт, както и друга информация за тяхната дейност. Предварителното проучване на тези компании може да помогне да се установи дали има достатъчно индикации, че те са легитимен и установен бизнес или не. Също така е полезно да се започне идентифицирането на връзки между изпълнителя и други компании, както и на **лицата**, стоящи зад изпълнителите и подизпълнителите. На това ниво е възможно да се задълбае още повече и да се проучи дали има потенциални връзки между тях и други лица, като например държавни/общински служители, политици и пр., участващи в процеса на възлагане. Всичко това може да даде първоначална индикация за потенциални корупционни връзки или **КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ**, които може би си струва да бъдат докладвани на компетентните органи за разследване.

Разбирането на сроковете, свързани с даден договор, също е много важно. Първо, трябва да знаем кога е подписан; второ, каква е продължителността на договора, т.е. кога официално започва и кога приключва; и накрая, какъв е графикът за изпълнение, договорен за доставка на наетите стоки, услуги или строителни работи. При наблюдението на договора е важно да обръщаме внимание на тези срокове, защото това ще ни позволи не само да проверим дали доставката се извършва съгласно графика (което е едно от важните неща от интерес за конкретното наблюдение на изпълнението на договора), но и да проследим дали има времеви

несъответствия в документацията, които биха могли да сигнализират за риск от потенциални нередности. И накрая, другата основна информация за наблюдение на изпълнението на договора е, къде ще бъдат доставени стоките, услугите и строителните работи, т.е. точното място на изпълнение.

След като си отговорим на основните въпроси, има още няколко елемента, които също можем да очертаем като важни за наблюдението:

- **Контрол на изпълнението на договора:** Полезно е да се разбере, кой е ръководителят на договора, т.е. лицето, което отговаря за контрола и осигуряването на правилното изпълнение на договора от името на възложителя. Неговата роля е от решаващо значение при обществените поръчки, за да се гарантира, че договорените стоки, строителство или услуги отговарят на определените стандарти. Това лице може да бъде ключово лице за контакт и за получаване на допълнителна информация. Освен това е полезно да се провери дали определеният ръководител е участвал и в процедурата по възлагане, което може да представлява допълнителен риск в процедурата.
- **Изменения на договора:** По време на изпълнението често се правят промени в първоначалните условия на договора, за да се съобразят с неочаквани ситуации, променящи се нужди на проекта или да се коригират грешки или пропуски в първоначалния договор. Те могат например да бъдат използвани за удължаване на срока на договора или за коригиране на стойността на договора в рамките на законово определени граници²⁰. Тези промени могат да бъдат използвани и за манипулиране на условията на договора или завишаване на разходите, което води до злоупотреба с публични средства. Затова е важно тези аспекти на договора да бъдат проследени отблизо, тъй като те могат значително да повлияят на разходването на публични средства и цялостния резултат от проекта, и е от съществено значение да се гарантира, че направените промени са обосновани, в рамките на законовите ограничения и в обществен интерес.

Накрая, освен събирането на информация за елементите на договора, може да е полезно да

²⁰Документът ["Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допускните грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове"](#) предлага ясни, достъпни и подробни разяснения относно това кога измененията на договорите могат или не могат да се използват от възлагащите органи, съгласно разпоредбите на ЕС за обществените поръчки.

потърсите и допълнителна информация за самата обществена поръчка или свързания с нея проект. Например, за да научите повече за контекста на този конкретен договор и с коя държавна политика е свързан; може да извършите търсене в мрежата по ключови термини от описанието на поръчката (напр. „ремонт на училище в с. Мусачево“) и възложител (напр. „община Елин Пелин“). Ако наблюдавате договор, свързан с проект финансиран от ЕС, може да потърсите обща информация на [портала за регионална политика на ЕС](#), а по-подробна информация е достъпна и на порталите [Kohesio](#), както и [Механизма за възстановяване и устойчивост](#).

Източници и методи за достъп и получаване на информация

След като вече знаем какъв вид информация трябва да съберем, въпросът е къде да я намерим. Както бе споменато по-горе, част от основните данни за договорите са достъпни в Opentender и се прехвърлят автоматично формуляра на доклад от наблюдението на iMonitor, когато даден договор бъде избран за наблюдение през платформата. За събирането на останалата ключова информация от съществено значение е достъпът до официални данни или документация. В момента много държави публикуват данни за обществените поръчки и някои документи в онлайн портали, така че това е първото място, където трябва да се провери²¹. Достъпът до Opentender и използването на инструментите му за търсене за идентифициране на договори за наблюдение може да помогне за извличането на допълнителна информация или някаква основна документация.

²¹ За повечето държави Opentender събира данни от тези национални портали и посочва този източник в информацията, публикувана в поръчката или договора, така че това може да бъде полезно и за идентифициране на подходящата платформа за допълнителна информация. Друг подходящ източник, използван също от Opentender, е европейската платформа [TED \(Tenders Electronic Daily\)](#), където националните администрации от държавите-членки на ЕС имат задължение да публикуват информация за обществени поръчки със стойност над определен праг (140 000 евро за доставки и услуги и 5 382 000 евро за строителни работи).

Бел. прев.: За България, цялата информация за обществените поръчки се публикува в портала Електронен регистър на обществените поръчки (ЦАИС ЕОП), който се поддържа от Агенцията по обществени поръчки, на адрес: <https://app.eop.bg/today>.

**Информация за договора:
какво искаме да знаем и
откъде да я получим**

Ключови елементи от
съответната информация:

- **Основни данни за договора:** наименования на възложителя и изпълнителя, описание на договора, предмет на договора, стойност на договора;
- **Данни за договора:** дата на подписване, начална и крайна дата, място на изпълнение, ръководител на договора;
- **Изменения на договора;**
- Информация за подизпълнители;
- Информация за изпълнителя.

Основни източници:

- Opendender;
- Национални портали за обществени поръчки;
- Заявление за достъп до информация/документи (доклади за изпълнение, платежни нареждания и фактури, техническа документация и доклади за напредъка);
- Данни за регистрация на фирмата изпълнител;
- Онлайн проучване.

Обикновено не всички документи са достъпни чрез онлайн порталите за обществени поръчки, като в този случай те трябва да бъдат поискани от възложителя или друг орган с правомощия в областта на обществените поръчки.

Ключовите документи включват самия **договор** и евентуални **изменения на договора** (в т. ч. анекси, заповеди за промяна, удължавания). Други документи, като например **ДОКЛАДИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ, ПЛАТЕЖНИ НАРЕЖДЕНИЯ и фактури**, а в случай на проекти за строителство, **техническата документация** (чертежи, спецификации на материалите) и **докладите за напредъка** също са важни, особено за по-задълбоченото наблюдение на самото изпълнение. Допълнителен интересен документ, който предлага релевантна информация за процеса на възлагане, е **ПРОТОКОЛЪТ (ДОКЛАДЪТ) ЗА ОЦЕНКА НА ОФЕРТИТЕ**, изготвен от **КОМИСИЯТА ЗА ПОДБОР И РАЗГЛЕЖДАНЕ И ОЦЕНКА НА ОФЕРТИТЕ**.

Тези документи, в случай че не са свободно достъпни²², обикновено могат да бъдат поискани чрез официално искане за информация, следвайки правилата, установени в съответното законодателство относно достъпа до обществена информация. Някои съвети за отправяне на такива искания са дадени в Каре 1 по-долу, а примерен

формуляр за искане за информация е наличен в Приложенията. Като алтернатива, наблюдателите, свързани с организации на гражданското общество, ангажирани с постоянни дейности по мониторинг на обществени поръчки, могат също да се стремят към установяване на трайно сътрудничество с публични агенции чрез официално споразумение, което улеснява достъпа до такива документи. В случаите, когато въпросната администрация не е много кооперативна и не спазва разпоредбите за достъп до информация, наблюдателите следва да се възползват от правото на обжалване, предвидено в законодателството.

²² *Бел. прев.*: В България, договорът за обществена поръчка, вкл. измененията, както и протоколите и докладът от работата на комисията по подбор са задължителни за публикуване в ЦАИС ЕОП.

При събирането на информация за изпълнителите, някои основни данни, като например мястото/адреса на регистрацията, също се импортират от Opentender, но повечето детайли изискват допълнително проучване и евентуално достъп до данни за корпоративната регистрацията. Информация за регистрацията на дадена компания обикновено може да се намери от публични източници, като държавни агенции, отговорни за регистрацията на фирми. В много страни тази информация е достъпна чрез специални официални онлайн платформи или регистри поддържани от търговски камари и частни разработчици²³. Възможно е да съществуват някои ограничения: личната информация за собствениците или акционерите на компаниите може да бъде ограничена от разпоредбите за защита на личните данни; могат да се начисляват такси за достъп до документи или извършване на търсене в компания; достъпът може да бъде предмет на мерки за сигурност, като captcha или регистрация/удостоверяване на потребителите, за да се предотвратят злоупотреби и неоторизиран достъп. На европейско ниво е достъпна [централизирана търсачка](#), която извлича информация от националните регистри в страните членки. Данни от други юрисдикции могат да бъдат достъпни на opencorporates.com. Обикновените онлайн търсения също могат да бъдат полезни за откриване на други източници, които обобщават публични данни за компаниите.

Каре 1. Съвети за подаване на заявление за достъп до обществена информация

Когато се подготвяте да отправите искане за достъп до информация, е важно да се запознаете с приложимите законови разпоредби за този механизъм – за България това е **Законът за достъп до обществена информация** (обн. ДВ. бр. 55 от 07.07.2000 г.), достъпен на <https://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>.

Право на достъп до обществена информация в България има всеки български гражданин или юридическо лице. Достъпът е безплатен.

Заявление може да бъде подадено чрез Платформата за достъп до обществена информация, поддържана от Министерски съвет и достъпна на <https://pitay.government.bg/>. За използване на Платформата се изисква регистрация с валиден имейл адрес. Чрез платформата регистрираните потребители могат да подадат заявление, да проследят действията на администрацията по него, да получат отговор и/или съответните поискани документи, както и да разгледат и заявленията, подадени от други потребители.

Освен това, заявление за достъп до обществена информация може да бъде подадено директно към съответния държавен или общински орган чрез:

- писмо по пощата;

²³ *Бел. през.*: В България информацията за регистрираните на територията на страната компании е свободно достъпна в Търговския регистър (<https://portal.registryagency.bg/CR/reports/>), поддържан от Агенцията по вписванията.

- писмо по електронна поща (имейл);
- устно запитване²⁴.

Всяка администрация е длъжна да обяви на уебсайта си (обикновено е в секция „Достъп до информация“) пощенски и имейл адреси, на които се подават заявленията. Повечето от администрациите също така публикуват образец на заявлението, който вече съдържа задължителните атрибути. Това са:

- трите имена (за физическо лице) или наименованието и седалището (за юридическо лице) на заявителя;
- описание на исканата информация;
- предпочитана форма²⁵ за получаване на информацията (незадължително);
- адрес за кореспонденция със заявителя или съгласие за използване на профил в системата за сигурно електронно връчване (ако заявителят притежава такъв)²⁶.

Когато заявлението е подадено по имейл или чрез Платформата на Министерски съвет подпис на заявителя не се изисква.

Стандартният срок за решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата информация е 14 дни от датата на регистриране на заявлението²⁷. Срокът може да бъде удължен, като в такива случаи администрацията писмено уведомява подателя за удължаването на срока и причините за това²⁸.

Когато администрацията предоставя частичен/непълнен достъп или отказва да предостави достъп изобщо, то решението може да бъде обжалвано. Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред административния съд по седалището на институцията, чието решение обжалвате²⁹.

Още ценни съвети и насоки относно достъпа до обществена информация в България може да намерите на [сайта на Програма за достъп до информация](#) – неправителствена организация, чиято основна дейност е насочена към защитата на правото на свободен достъп до информация.

Някои практични съвети, които е също добре да вземете предвид:

1. **Планирайте предварително:** Помислете каква документация ще е необходима още в началото на подготовката за наблюдението, за да избегнете потенциални забавяния.
2. **Започнете с по-прости заявки:** Често е по-добре първоначално да подадете по-прости заявки и евентуално да подготвите последващи заявки за допълнителна информация по-късно, ако е необходимо.

²⁴ Чл. 24 ЗДОИ.

²⁵ Чл. 26 ЗДОИ.

²⁶ Чл. 25 ЗДОИ.

²⁷ Чл. 28 ЗДОИ.

²⁸ Чл. 30 ЗДОИ.

²⁹ Чл. 40 ЗДОИ.

3. **Споменете правото си на достъп до информация:** Въпреки че не е задължително, добра практика е да споменете Закона за достъп до обществена информация, за да покажете, че сте запознати с правата си.
4. **Предвидете възможни изключения:** Ако част от документите, които искате, може да съдържат защитена информация (напр. лични данни или търговска тайна), можете да разделите заявката си на повече от една, като имате една заявка за документи, които би трябвало да бъдат предоставени без проблеми, и отделни заявки за документи, които биха могли да съдържат защитена информация. Можете също така да споменете, че ако в заявените документи има защитена информация, трябва да получите редактирана версия, за да сте сигурни, че поне имате достъп до свободно достъпното съдържание (а също така, за да се уверите, че заявеният документ съществува).
5. **Поискайте отговор по електронен път:** Споменете, че предпочитате да получавате исканите документи в електронен формат, за да избегнете разходи за копиране/принтиране и доставка. В зависимост от ситуацията и когато е възможно, можете да поискате и физически достъп до оригиналите на документите – за преглед.
6. **Водете си записки и проследявайте заявките си:** Уверете се, че подавате писмени заявления и следите входящия номер и законовите срокове за отговор, за да можете да предприемете по-нататъшни действия в случай на липсващ или недостатъчен отговор.
7. **Възползвайте се от правото си на обжалване:** Запознайте се предварително с приложимите разпоредби за обжалване, в случай че не получите поисканата информация в установения срок. Можете да подготвите шаблони за обжалване, за да улесните процеса, ако се сблъскате с такава ситуация при множество искания.
8. **Разпространявайте информацията за възможностите за искане на достъп до обществена информация сред други наблюдатели:** Споделете опита си в упражняването на правото си на информация с други и помогнете за повишаването на осведомеността относно този механизъм за повече прозрачност и активно гражданство.

Източник: Адаптирано от *Legal leaks toolkit: A guide for journalists on how to access government information*.

Тази част от кабинетното проучване е изключително важна за мониторинга на договори според подхода на iMonitor, тъй като е ключова стъпка за получаване на полезна информация за **профила на изпълнителя**, за други компании и лица, свързани с тях, както и за потенциални подозрителни връзки, свързани с конкретен договор. В Таблица 4 са изброени няколко ключови елемента от информацията, които си струва да се съберат, къде обикновено могат да бъдат намерени и защо са от значение при съставянето на профила на изпълнителя в контекста на наблюдението на обществената поръчка.

Същевременно, проучването на изпълнителите е и малко по-сложна задача, тъй като често включва задълбочено проучване, а в някои случаи изисква известни изследователски умения и креативност, за да се проучи широк спектър от потенциални източници, да се установят релевантни връзки между компаниите и съответните физически лица. По тази причина, подробното проучване на изпълнителите е замислено като незадължителна част от анализа на документи, тъй като не е от съществено значение за мониторинга на изпълнението на договора съгласно методологията, описана в следващата глава. Въпреки това, насърчаваме наблюдателите да опитат да проучат по-задълбочено изпълнителите, когато това е възможно³⁰.

Таблица 4. Релевантна информация и източници за проучване на профила на изпълнителя

Вид информация	Къде/как да го намеря	Защо има значение
Адрес и местоположение на седалището на изпълнителя	Opentender; Данни за фирмена регистрация (в Търговския регистър); Онлайн търсене	а) Компаниите, регистрирани в юрисдикция, изискваща секретност (т.нар. „данъчно убежище“), се смятат за по-рискови – това вече е взето предвид в един от индикаторите за почтеност в Opentender. б) Други компании, регистрирани на същия адрес, представляват релевантна връзка. в) Изображение на местоположението от Google Streetview или дискретно посещение на този адрес може да помогне да се провери дали компанията наистина е установена там и дали са налице признаци на редовна бизнес дейност.
Данни за контакт (телефонен номер, имейл и др.)	Данни за фирмена регистрация (в Търговския регистър); Онлайн търсене	а) Други компании, споделящи същите данни за контакт, може да представляват релевантна връзка. б) Проверката на уебсайта на компанията може да даде повече индикации дали тя изглежда като утвърден и легитимен бизнес. в) Услугите за проверка на собственика на имейл адрес или уеб домейн могат да

³⁰ Като допълнителни насоки за тази част от предварителното проучване, силно препоръчваме да се консултирате с частта [„Какво има в една компания?“ на уебстраницата Exposing the Invisible: The Kit](#), поддържана от организацията Tactical Tech (достъпна на английски, френски, испански и португалски езици). Там са предложени богати и подробни насоки относно широк спектър от потенциални източници на информация за проучване на компании и свързани с тях лица. Другите части на сайта предлагат по-обща насоки полезни за редица инструменти и методи за изследване.

Вид информация	Къде/как да го намеря	Защо има значение
		предоставят допълнителна полезна информация за лица, свързани с компанията (но може да има и ограничения).
Бизнес дейности	Opentender; Данни за фирмена регистрация (в Търговския регистър); Онлайн търсене	а) Полезно е да се провери дали регистрираните бизнес дейности на дадена компания са в съответствие с договорите, които тя сключва като публичен доставчик – други договори със същия доставчик в Opentender също могат да помогнат за наблюдението на това. б) Компаниите, занимаващи се с много различни дейности, може да индикират нетипичен профил (освен ако са голям конгломерат/холдингова структура) с известно широко портфолио от дейности.
Дата на основаване/ регистрация	Данни за фирмена регистрация (в Търговския регистър); Онлайн търсене	а) „Нова компания“ (напр. фирма, учредена по-малко от 12 месеца преди да бъде възложена поръчката) може да е индикация за рисков профил на изпълнителя. б) Обикновено изпълнителите на обществени поръчки трябва да отговарят на различни критерии, като предишен опит в съответния сектор или финансова стабилност, което не е лесно за много млада компания. Такъв случай би могъл да повдигне въпроси относно процеса на възлагане.
Законни представители, акционери и други свързани лица	Данни за фирмена регистрация (в Търговския регистър); Онлайн търсене; Договор за изпълнение на обществената поръчка (тъй като представител на изпълнителя подписва договорите от негово име).	а) Идентифицирането на физически лица, стоящи зад дадена компания, е ключово за задълбочено проучване на техните профили и връзки, които биха могли да индикират неправомерни сделки, свързани с наблюдавания договор. Полезно е да ги потърсите и да се опитате да разберете дали заемат (или са заемали в миналото) публична длъжност или имат връзка с държавни служители. Тези връзки могат да предполагат потенциален конфликт на интереси или фаворизиране в процеса на възлагане на обществени поръчки. б) Връзките между изпълнителя и други компании могат да бъдат идентифицирани и чрез общи лица, свързани с тях (обща акционери, законни представители или лица с

<i>Вид информация</i>	<i>Къде/как да го намеря</i>	<i>Защо има значение</i>
		управленски качества).
История на санкциите	Публични бази данни на санкционирани доставчици	а) Изпълнителите, които са били санкционирани за проблеми при изпълнението на предишни договори, индикират негативна история и по-рисков профил.

Цялата събрана информация може да бъде попълнена в съответния раздел на Стъпка 1 – Кабинетно проучване във формуляра на доклад на iMonitor. Формулярът включва и инструкции за това какво е от значение и върху какво следва да се фокусираме. Наблюдателите следва правилно да съхраняват и организират събраната информация и да записват източниците си, така че да могат да ги включат в доклада. След като е събрана достатъчно информация и имаме яснота какво включва избраният търг, екипът за наблюдение може да започне да планира следващата стъпка, т.е. същинското наблюдение на изпълнението на договора.

Част 2: Изпълнение на възложения договор

След като сте готови с „домашното“ и сте събрали необходимата информация и документация, време е да започнете наблюдение на изпълнението на договора. В тази част от нашия наръчник предлагаме практически насоки как да планирате и организирате този етап от наблюдението, какво да търсите и как да документирате събраните доказателства за попълването на доклада от наблюдението – до голяма степен съответстващо на Стъпка 2 (Изпълнение на договора) във формуляра.

Подготовка за работата/посещенията на терен

Въпреки че планирането на дейностите по мониторинг е важно да започне веднага след избора на договор за наблюдение, подготовката за наблюдението на изпълнението на място до голяма степен зависи от информацията, събрана в Част 1. Следователно, след приключване на анализа на документи, първоначалните стратегии и идеи може да бъдат преразгледани и адаптирани. В Таблица 5 са посочени някои ключови аспекти, изискващи щателно планиране в съответствие с получената преди това информация.

Таблица 5. Ключови аспекти, които трябва да се вземат предвид при планирането на наблюдение на място

Какво да планираме	Какво да имаме предвид
Обхват	- В зависимост от характеристиките на избрания договор, обхватът на наблюдението може да включва допълнителни рискове, които трябва да се проверят – такъв е например случаят, когато са налице подизпълнение и/или изменения на договора. - Колкото по-богата е документацията, събрана през Част 1, толкова повече въпроси от формуляра могат да бъдат обхванати в Част 2.
Време	Посещенията на място следва да бъдат съобразени с графика за изпълнение, определен в договора.

<i>Какво да планираме</i>	<i>Какво да имаме предвид</i>
	• Препоръчително е наблюдателите да се опитат да установят контакт с другите страни, участващи в изпълнението на договора (напр. ръководители/отговорници по договора от страна на възложителя, представител на изпълнителя, служители в сградата/на терена, където ще се изпълнява договора), за да координират подходящото време за посещение. • В зависимост от предмета на договора, времето на посещението може да е от решаващо значение: при договор за доставка на консумативи, проверката на доставените количества е осъществима, ако посещението се извършва едновременно с планираната доставка или малко след това, когато стоките все още са на склад и не са в употреба. Докато в случай на строителен обект, проверката на изпълнението на определени дейности е възможна по време на процеса на изпълнение (напр. полагане на долен пласт от пътната настилка, която впоследствие ще бъде покрита с горни пластове и проверката ще бъде практически неосъществима).
Брой и честота на посещенията	• За договори, включващи многократна или постоянни доставки на стоки, услуги или строителни работи, т.е. с изпълнение, обхващащо по-дълъг период, е препоръчително да се извършат повече от едно посещение по различно време или дори периодични посещения. • Ако местата за изпълнение са няколко (напр. стоки или услуги, които ще бъдат доставяни в различни сгради и офиси), по възможност също е добре да се избере повече от едно място за проверка.
Примерни елементи за проверка	• Достъпът до оригиналния договор ще позволи на наблюдателите да видят подробно описание на всички елементи, които са част от предмета на договора. Например, договор за доставка на офис консумативи може да включва десетки различни стоки; договор за строителство на училище обикновено е разделен на отделни части от строителните работи (напр. основи, стени, подове, покриви, електрически и ВиК инсталации и др.) и включва подробен списък, в който се определя количеството и се описва всеки конкретен елемент, който трябва да бъде изпълнен. В такива случаи наблюдателите следва предварително да изберат няколко елемента (5-10), които са лесно видими и достъпни за проверка, и да се уверят, че доставените количества съответстват на техническите спецификации, определени в договора.

Какво да планираме	Какво да имаме предвид
Интервюта	• Подходящите лица за интервюиране от страна на възложителя и изпълнителя могат да бъдат идентифицирани чрез събраната документация или чрез директно запитване. • Интервютата играят важна роля за валидиране или изясняване на информация от други източници (напр. документацията), както и за запълване на евентуални пропуски в информацията, в случай че някои документи не са били достъпни. Конкретни въпроси могат да бъдат формулирани, след проучване на тези първоначални източници и идентифициране на пропуските.

Разбира се, важна роля при планирането и провеждането на мониторинга, играят и практически аспекти като профила на наблюдателите в екипа (напр. експертиза в конкретна област), времето, което могат да отделят, и логистичните нужди за посещение на мястото на изпълнение. Когато обмисляте разпределението на задачите в екипа, всичко това следва да се вземе предвид. Дълбочината на мониторинга и информацията, която може да бъде събрана, също ще зависят от тези фактори. Подходът на iMonitor и формулярът за доклад предлагат достатъчно гъвкавост в това отношение, като предвиждат както задълбочени и всеобхватни анализи, така и оценки, с фокус върху само някои от по-важните аспекти.

Както вече бе споменато по-горе, важно е да се търси сътрудничество с други участници в изпълнението на договора. Добрите отношения с възложителя ще бъдат много полезни не само за получаване на необходимата информация и документи, но и за координиране на посещенията на място. Директният контакт с ръководителя на договора и/или отговорното лице за контрола по него може да бъде ключов фактор, улесняващ получаването на информация или допълнителни разяснения. Още по-добре е, ако тези лица присъстват на обекта по време на посещението. Връзката със служителите на мястото на изпълнението също е от ключово значение, за да се гарантира, че наблюдателите имат достъп до правилните места и евентуално до допълнителна документация, налична на обекта (напр. дневници за доставки, записи на инвентара и др.). Установените контакти с представители на изпълнителя също могат да бъдат полезни при планиране на дейностите по мониторинг и при предоставяне на допълнителна информация за изпълнението.

При случаи на сериозна корупция, съществува риск определени нередности да бъдат частично „прикрити“ преди проверката на място, когато възложителят и изпълнителят знаят за нея

предварително. Същевременно е по-вероятно наблюдателите да спечелят повече от установяването на контакт и координацията със съответните страни. Ако обаче наблюдателите се сблъскат със ситуация на липса на сътрудничество от страна на тези участници, това само по себе си може да е допълнителен индикатор за потенциални нередности и липса на интерес към участието на гражданите и гражданското общество като наблюдатели на обществените поръчки и обществените услуги. В този случай партньорите от iMonitor могат да предложат на наблюдателите помощ и подкрепа при коригиране на стратегията за мониторинг.

Какво оценяваме, когато наблюдаваме изпълнението на договора

Когато говорим за мониторинг на изпълнението на договора, ние в iMonitor имаме предвид проверка по същество дали това, което е посочено в договора, се изпълнява в действителност. Целта на този мониторинг е, преди всичко, да се гарантира, че стоките, услугите или строителни работи действително се доставят на гражданите в съответствие с условията, договорени между възложителя и изпълнителя.

Същевременно обаче, наблюдението на изпълнението на договорите включва и оценка на риска. Вече обсъдихме как подходът iMonitor обединява основана на данни оценка на риска при процеса на възлагане на обществени поръчки, предшестващ договора, и целенасочено наблюдение на изпълнението на договора на място. Ето защо първо избираме договори, при които вече има индикации за определени корупционни рискове (или по-ниско ниво на почтеност, според показателите на Opentender), описани и обяснени подробно в нашия справочен материал **Индикатори за корупционен риск при обществените поръчки** и в Модул 1 от програмата за обучение. Когато наблюдаваме изпълнението на договорите, ние

Практически съображения за работата на терен

Има някои практически аспекти, които е добре да се вземат предвид при проверката на определени места за изпълнение:

Времетраене: Ако посетите сграда/офис, където се предлагат обществени услуги, е важно да се координирате със служителите на място, така че времето на проверката да не нарушава предоставянето на тези услуги.

Безопасност: Не забравяйте предварително да проверите какви правила за безопасност трябва да се спазват по време на посещението ви. Например, на строителна площадка, наблюдателите следва да бъдат снабдени с лични предпазни средства.

Оборудване/инструменти за физически проверки: При проверка на техническите спецификации на определени доставени артикули или работи е необходимо измервателно оборудване (напр. ролетка, шублер), за да се провери дали определени размери съответстват на посоченото в договора.

По-обща препоръка е наблюдателите да бъдат дискретни в наблюденията си, да не прекъсват дейностите и също така да не предупреждават присъстващите за потенциално важни констатации.

също така вземаме предвид корупционните рискове, които са типични за този специфичен етап от обществените поръчки, но и които могат да бъдат оценени от качествена гледна точка, тъй като наличието на данни за тази част от процеса на възлагане на обществени поръчки обикновено е по-ограничено.

Някои типични рискове включват:

- Стоки, услуги и строителни работи, доставени (и приети от възложителя) в по-малки количества или с по-ниско качество от договореното;
- Доставка по договор, извършена от доставчик, различен от изпълнителя. Това може да разкрие нелегално превъзлагане на подизпълнители (евентуално във връзка с други проблеми в процеса на обществени поръчки);
- Изменения на договора в нарушение на законовите изисквания (напр. без адекватна обосновка, значително променящи обхвата на договора или променящи условията, които неправомерно облагодетелстват изпълнителя);
- Плащане за стоки, услуги или строителни работи, които (все още) не са доставени.

Тези и други рискове са взети предвид при разработването на формуляра на доклад от наблюдението на iMonitor и инструкциите към него, които предлагат насоки как могат да бъдат проверени по време на наблюдението. В Таблица 6 основните рискове са съпоставени с конкретните въпроси от формуляра. Важно е да се отбележи, че докато тези рискове могат да се проявят в етапа на изпълнение, те често са свързани с рискове, свързани с по-ранни етапи на процеса на възлагане на обществени поръчки. Всъщност моделите на риск при обществените поръчки рядко се проявяват изолирано, а тези, свързани с различни етапи от процеса, могат да бъдат свързани в конкретна ситуация.

Таблица 6. Основни въпроси за наблюдение на изпълнението на договора

<i>Въпрос</i>	<i>Уместност и свързани рискове</i>
Изпълнението на договора следва ли установения график?	Забавяния в изпълнението могат да възникнат поради изключителни обстоятелства, но могат да бъдат свързани и с проблеми в другите етапи на процеса на възлагане на обществени поръчки. Например, обхватът на договора може да е не е включвал необходими артикули или услуги, било то поради лошо планиране или умишлена манипулация, за да се остави

Въпрос	Уместност и свързани рискове
	място за последващи (нередовни) промени в договора, с цел той да стане по-изгоден за изпълнителя. Друг пример може да бъде млада компания, която е получила договора благодарение на лични връзки, без да има необходимия финансов или технически капацитет, което е довело до забавяне на доставките.
Доставят ли се стоките/услугите/строителните работи в количествата и качеството, изисквани в договора?	Изпълнителите могат да се опитат да се възползват неправомерно от договора, като доставят стоки, услуги и строителни работи в по-малки количества или с по-ниско качество, т.е. не спазват спецификациите, посочени в договора. Това може да е възможно например, когато ръководителят на договора не успее да проконтролира правилно изпълнението – поради проблеми с капацитета, ако е в ситуация на конфликт на интереси, тъй като е свързан с компанията-изпълнител, или като е бил подкупен, за да го направи. Това може да се случи и във връзка с корупционни схеми от по-ранни етапи на процеса на възлагане на обществени поръчки – например компания, която е била облагодетелствана при възлагането на договора, може да извлече финансови ползи по време на изпълнението.
Съответстват ли извършените плащания на наблюдавания статус на изпълнение?	Плащанията, извършени не в съответствие с действително предоставените услуги, представляват сериозен риск в етапа на изпълнение. В този случай са налице материални загуби, което следва да бъде разгледано от компетентните органи.
Обосновани ли са писмено промените в договора?	Промените в договорите следва да бъдат надлежно документираны и обосновани и да са в синхрон с приложимите законови ограничения. Те могат да бъдат използвани за манипулиране на договорните условия в полза на изпълнителите – например промяна на цените и ФИНАНСОВОТО РАВНОВЕСИЕ на договора, неправомерно удължаване на договора или разширяване на неговия обхват, за да се избегне друга (конкурентна) процедура за обществена поръчка, когато това би било законово изискване. Неясните и общи промени в договорите могат да представляват риск от някакъв вид манипулация.
Изпълняват ли се другите клаузи на договора?	Неспазването на други специфични договорни разпоредби може да индикира допълнителни рискове. Например, важно е да се провери дали изпълнителят и посочените подизпълнители са компаниите, които действително доставят стоките, услугите и строителните работи, или дали има нередовно участие на други компании. Наблюдателите следва също да проверят дали възложителят осъществява контрол по правилния начин (напр. ръководителят е бил на мястото на изпълнението, подписва

Въпрос	Уместност и свързани рискове
	документация, потвърждаваща доставката и т.н.). Ако са установени проблеми при изпълнението, е добре да се провери дали са приложени уведомления или санкционни мерки, предвидени в договора, за да се търси отговорност от изпълнителя и да се изискват корекции.
За изпълнени (приключили) договори	
Доставил ли е изпълнителят изцяло договорените стоки/услуги/строителни работи, както е посочено в договора?	Подобно на доставката в по-малки количества или с по-ниско качество, при вече изпълнен договор също може да се наблюдава, че договорените стоки, услуги и строителни работи са доставени само частично или с по-лоши спецификации. Тази ситуация вероятно би била свързана с други рискове, като например неадекватен контрол на договора, било то поради корупция или просто лошо управление.
Доставените стоки/строителни работи останаха ли в приемливо състояние след приключване на договора?	По-ниското качество на доставените стоки или строителни работи може да стане видимо едва след известно време, когато се наблюдава преждевременно влошаване на качеството на доставените артикули или услуги.

В допълнение към разглеждането на тези специфични рискове, формулярът за доклад от наблюдението включва и няколко въпроса за по-обща оценка на резултата от изпълнението (при наблюдение на приключени договори), напр. дали закупените стоки се използват по предназначение и от предвидените бенефициенти, а за строителни проекти – дали са завършени и напълно функциониращи.

Методи и техники за мониторинг

Както вече бе споменато, методологията за мониторинг на iMonitor, основаваща се върху методологията за граждански мониторинг на проекти на Monithon, е по същество качествено изследване. Тя се състои от комбинация от методи като кабинетно проучване и анализ на документи, събиране на доказателства на място и полуструктурирани интервюта. Всеки от тези методи осигурява набавянето на определена информация за изпълнението на избрания договор, а взети заедно те позволяват на наблюдателите да получат по-пълна картина на процеса на изпълнение.

В случаите, когато изпълнението протича без никакви проблеми или затруднения, може да се очаква, че различната информация и данни, получени чрез тези различни методи, са консистентни, свързани помежду си и водят до сходни изводи. Ако, от друга страна, наблюдателите установят значителни несъответствия, те следва да бъдат надлежно описани, документираны и докладвани на компетентните органи. В разделите по-долу обясняваме подробно как всеки метод може да се използва за събиране на информация, необходима за оценката, следвайки структурата на формуляра за доклад от наблюдението на iMonitor.

Кабинетно проучване

Документите, събрани през първата част от работата по наблюдението, в т.ч. доклади за напредъка/приключването на изпълнението, протоколи, платежни нареждания и/или фактури (ако достъпът до тях е бил предоставен), представляват вид „писмено досие“ за това как се изпълнява договорът. По същество тези документи отразяват това, което изпълнителят твърди, че е извършил, и това, което възложителят потвърждава като изпълнено въз основа на осъществения контрол върху договора, което води до съответното плащане. В случаите, когато изпълнението се извършва без никакви съществени проблеми, тези документи следва да са в съответствие както с условията на договора, така и с фактическото състояние на изпълнението, наблюдавано на терен.

Някои ключови аспекти, които следва да се вземат предвид при оценката, включват:

- **Спазване на графика за изпълнение, установен в договора:** при забавяне на изпълнението, това следва да бъде надлежно документирано (а в идеалния случай и обосновано) в докладите за изпълнението.
- **Мотиви за промени в договора:** измененията на договора обикновено изискват писмена обосновка защо са необходими за продължаването и приключването на договора. Мотивите трябва да бъдат подробни, добре обосновани и конкретни, а не общи и неясни.
- **Адекватен контрол на договора:** документацията, свързана с изпълнението, обикновено изисква подпис от ръководителя на договора, така че е полезно да се провери дали подписите са налични, както и дали документите са подписани от лицето, определено за ръководител.
- **Съответствие между договора, отчетите за изпълнението и платежните нареждания/фактурите:** издадените платежни нареждания и фактурите трябва да съответстват на това, което е декларирано като изпълнено; също така може да се

провери дали единичните цени и сумите от фактурите съответстват на определените в договора.

- **Санкции в случай на неизпълнение от страна на изпълнителя:** договорите обикновено включват санкционни мерки (неустойки или др.) за случаите, когато изпълнителят не спазва договорните си задължения. Документацията за изпълнението на договора следва да съдържа информация дали е имало неизпълнение и какви мерки са предприети от възложителя въз основа на предвидените в договора клаузи в тази връзка.
- **Сертификат за завършване и одобрение на приключени проекти (при договори за строителство):** ако изборният за наблюдение договор е приключен, т.е. се предполага, че договорените стоки са доставени, а услугите или строителните работи са изпълнени, документите, свързани с приключването следва да включват сертификат или протокол, указващ това. В случаите на договори за строителство, следва да са налице документи, потвърждаващи, че обектът е бил надлежно инспектиран и че завършените работи са одобрени.

Посещения на място

Посещенията на терен са още един от ключовите елементи на процеса на гражданското наблюдение, т.к. позволяват на наблюдателите да сравнят информацията от документацията с това, което се случва в действителност. Тук фокусът се измества от вътрешната съгласуваност между документите към това дали те са точно представяне на наблюдаваното на обекта. Като част от посещенията на място, наблюдателите могат да обърнат специално внимание на следните аспекти:

- **Спазване на количествата и стандартите за качество, посочени в договора:** за избрана извадка от артикули, наблюдателите могат да проверят дали стоките, доставени на място, съответстват на количествата, посочени в договора. Важно е също така да се провери дали стоките, услугите или строителните работи отговарят на договорените технически спецификации (напр. дали закупените тетрадки съдържат правилния брой страници и плътност на хартията или дали закупените компютри имат посочената скорост на процесора). При наблюдение на договор за строителство, наблюдателите с техническа експертиза могат да проследят дали извършените дейности съответстват на чертежите и спецификациите на материалите и цялостно да оценят качеството на строителството от техническа гледна точка, обръщайки внимание на видими

недостатъци или технически проблеми.

- **Съответствие между действителното изпълнение и платежните нареждания/фактури:** наблюдателите могат да проверят дали стоките/услугите/строителството, документирани като доставени и платени, съответстват на наблюдаваното на място. Това може да е особено важно при договор с множество фази на изпълнение и плащания на вноски след приключване на всяка фаза. Например, при изграждането на детска площадка, може да проверите дали всички части от проекта, докладвани като изпълнени и платени, действително са приключени или не.
- **Наличие на подизпълнители:** наблюдателите следва да проверят дали стоките/услугите/строителството се предоставят само от изпълнителя и подизпълнителите, посочени в договора. Това може да се провери чрез идентификационни елементи данните на компанията-изпълнител и подизпълнителите (напр. оборудване на обекта, брендиращи МПС, униформи на работниците). Доказателства за неформално или допълнително подизпълнение е добре да бъдат включени в доклада за наблюдението.
- **Статус на приключените договори:** особено при договорите за строителство, наблюдателите могат също да проверят дали обектът е бил напълно завършен. За тази цел като отправна точка може изберете определени дейности, планирани за последните етапи на изпълнението и да проверите дали са завършени. В примера с детската площадка, би било добре да се проследи не само дали са инсталирани всички съоръжения, но и дали в договора са били предвидени допълнителни услуги (напр. озеленяване, ограждения) и дали те също са изпълнени.
- **Цялостни условия на доставените стоки/строителство:** важно е да се вземат предвид и условията, при които са били открити доставените стоки и работи, когато сте посетили обекта. Някои видими проблеми (напр. олющване на боя, пукнатини по стените, лошо инсталирано оборудване) само няколко месеца след завършването им биха могли да сочат към неадекватно изпълнение на договора и си струва да бъдат докладвани.

Карте 2. Практически съвети за събиране на доказателства по време на посещенията на място

1. По време на огледите на терен не забравяйте да документирате чрез снимки и видеоклипове какво наблюдавате на обекта. Ако е възможно, в екипа за наблюдение

трябва да има повече от един човек, който ще извършва това документиране, за да бъдат заснети различни перспективи и ъгли.

2. Ако посещението включва проверка на физически елементи, документируйте етикетите и опаковките – те обикновено съдържат детайлна информация, която може да се използва за справка на по-късен етап. Когато физическите размери се проверяват с измервателни уреди, не забравяйте да направите снимки на измерванията.
3. Водете щателно досие на направените фото и видео материали, тъй като тези материали ще бъдат включени като подкрепящи доказателства във формуляра на доклад от наблюдението.
4. Важно е също така да водите подробни записки и бележки от всички наблюдатели, участвали в посещението на място, тъй като това може да помогне за подреждането на документацията по-късно. iMonitor осигурява **контролни списъци за наблюдение** (checklists), които могат да бъдат разпечатани и използвани за бележки и коментари при наблюдението.

Провеждане на интервюта

При наблюдение на обществена поръчка, интервютата със заинтересовани страни и лица, участващи в етапа на изпълнение на договора, могат да бъдат важен източник на информация, особено когато се установяват пропуски в документацията или когато има неизяснени въпроси.

Предвид това, лицата за провеждане на интервю се подбират чрез техниката **ЦЕЛЕНАСОЧЕНА ИЗВАДКА**: те трябва да бъдат подбрани измежду лица, за които се очаква да разполагат с релевантна информация от първа ръка относно някакъв аспект от изпълнението на договора. От страна на възложителя, ключовите фигури са две – ръководителят на договора и лицето, осъществяващо контрол. Тези роли са различни: ръководителят на договора координира административните въпроси и осъществява връзка с представителите на изпълнителя във връзка с изпълнението на договора, докато лицето с контролни функции е отговорно за надзора и гарантирането на коректното изпълнение на договора. Следвайки най-добрите практики на принципа **РАЗДЕЛЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА**, в идеалния случай, тези роли не следва да се изпълняват от едно и също лице. От страна на изпълнителя има представител на компанията,

който осъществява връзка с възложителя по въпроси, свързани с договора. Лицата, представляващи съответно възложителя и изпълнителя в етапа на изпълнение, биха могли да бъдат идентифицирани при анализа на документите, тъй като е възможно да бъдат споменати в тях. В противен случай, за да ги идентифицирате, може да отправите директно запитване.

При посещенията на място, наблюдателите могат да идентифицират и други лица, непосредствено ангажирани с дейностите по изпълнение, за неформален разговор/интервю. В случай на доставка на стоки, например, това са служителите, отговарящи за приемането и обработката на доставените артикули, които могат да дадат информация за това какво е доставено, дали и кога е имало проблеми с доставките. При поръчка за услуги, лицата, отговарящи за воденето на записи за това какви услуги са предоставени, могат да дадат на наблюдателите по-конкретна информация за тях. Тези лица, ако е уместно, могат да бъдат попитани и за честотата на посещенията от страна на ръководителя на договора и проверките от страна на лицето, отговорно за контрола.

Също така, ако на мястото на изпълнение присъстват крайните ползватели (бенефициенти) на доставените стоки и услуги, те могат да бъдат интервюирани неофициално, напр. за тяхното мнение относно използваемостта и качеството на стоките/услугите. Тези потенциални интервюирани могат също да предоставят ценна информация за това дали доставените количества и качеството на артикулите отговарят на очакванията им.

При строителни обекти, полезна информация може да се събере и чрез интервюта на жителите в околността, тъй като е вероятно те да са били свидетели на динамиката на работите на обекта. Те биха могли например да потвърдят или идентифицират фирмите, които са извършвали работите, както и редовността на дейностите на обекта. Последното би могло да бъде много важно в случай на забавено изпълнение.

В Таблица 7 са обобщени потенциалните лица за интервю заедно с примерни въпроси. Въпросите са свързани с темите, обхванати във формуляра на доклад от наблюдението, както и с полезна информация по административните процедури в етапа на изпълнение на договора. Релевантността на въпросите може да варира в зависимост от характеристиките на наблюдавания договор, а конкретната формулировка за всеки въпрос следва да бъде коригирана според информацията, извлечена от документацията. В някои случаи един и същ въпрос може да бъде зададен на различни лица, което може да бъде информативно по отношение на консистентността на отговорите, т.е. дали различни хора с различни гледни точки относно изпълнението споделят еднаква информация или не. За формалните интервюта (с официални представители на страните по договора), препоръчваме те да бъдат записани и

след това протоколирани в текстов документ, тъй като тези записи могат да бъдат представени като доказателства към доклада от наблюдението.

Таблица 7. Ключови лица за провеждане на интервю и примерни въпроси

Страна	Лице	Примерни въпроси
Представители на възложителя	Ръководител на договора	• Моля за предоставяне на общ преглед на текущото състояние и напредъка на изпълнението на договора в т.ч. в сравнение с договорения график. (В случай на изоставане, моля да посочите причините за забавянето.) • Кои са основните предизвикателства или пречки, срещнати по време на изпълнението на договора, и какви мерки са предприети за преодоляването им? • Спазват ли се стриктно условията, посочени в договора (към настоящия момент)? (Ако не, посочете конкретни случаи/казуси.) • Как поддържате комуникация с изпълнителя по време на изпълнението на договора? • Какви са наличните механизми за докладване на напредъка по изпълнението и колко често се предоставят отчети за изпълнението? • Кой е отговорен за надзора върху изпълнението и как протича процесът на контрол? • Кой е отговорен за одобряването на плащания и какви са формалните изисквания за оторизация?
	Лице, осъществяващо контрол/надзор на договора	• Моля за предоставяне на общ преглед на текущото състояние и напредъка на изпълнението на договора в т.ч. в сравнение с договорения график. (В случай на изоставане, моля да посочите причините за забавянето.) • Кои са основните предизвикателства или пречки, срещнати по време на изпълнението на договора, и какви мерки са предприети за преодоляването им? • Можете ли да опишете дейностите си по контрола/надзора на изпълнението на договора?
	Служител, отговорен за доставките на мястото на изпълнението	• Можете ли да опишете дейностите си по управление на доставените стоки/услуги? • Какви са въведените мерки за контрол за да се гарантира, че е доставено точното количество

Страна	Лице	Примерни въпроси
		стоки/услуги? Каква информация може да ни предоставите по отношение на мерките за контрол на качеството на доставените стоки/услуги? • Как поддържате комуникация с ръководителя на договора и/или надзора? Той/тя посещава ли обекта редовно? • Как поддържате комуникация с изпълнителя относно графика за доставки, възможните закъснения и други важни въпроси? Имало ли е проблеми със сроковете на доставка и спазването на графика за изпълнение?
Представители на изпълнителя	Ръководител на / отговорник по договора	• Моля за предоставяне на общ преглед на текущото състояние и напредъка на изпълнението на договора в т.ч. в сравнение с договорения график. (В случай на изоставане, моля да посочите причините за забавянето.) • Кои са основните предизвикателства или пречки, срещнати по време на изпълнението на договора, и какви мерки са предприети за преодоляването им? • Спазват ли се стриктно условията, посочени в договора (към настоящия момент)? (Ако не, посочете конкретни случаи/казуси.) • Как поддържате комуникация с възложителя по време на изпълнението на договора? • Какви са наличните механизми за докладване на напредъка по изпълнението и колко често предоставяте отчети за изпълнението?
Бенефициенти	Крайни ползватели / потребители на стоките/услугите	• Бихте ли споделили Вашия опит като краен потребител на стоките, услугите или инфраструктурата, предоставени с този договор за обществена поръчка? • Има ли някакви неудовлетворени нужди или притеснения относно предоставеното, на които бихте искали да обърнете внимание?
Други	Служители на мястото на изпълнение	• Бихте ли споделили Вашия опит като краен потребител на стоките, услугите или инфраструктурата, предоставени с този договор за обществена поръчка? • Има ли някакви неудовлетворени нужди или притеснения относно предоставеното, на които бихте искали да обърнете внимание?

Страна	Лице	Примерни въпроси
	Жители от района на мястото на изпълнение (при строителни обекти)	- По Ваши наблюдения, имаше ли редовна активност при изпълнението на строителните работи/дейности на обекта през последните няколко седмици? - Знаете ли коя фирма/фирми извършва работата тук? Виждали ли сте да идват идентифицирани служители или превозни средства (напр. с брандирани униформи и автомобили)?

Докладване на резултатите

Както вече беше посочено, iMonitor се стреми да допринесе за намаляването на пречките пред разследването на корупция при обществените поръчки чрез а) увеличаване разкриването на корупция чрез основана на данни оценка на риска при обществените поръчки; б) подпомагане на навременното събиране на доказателства от граждански наблюдатели чрез непосредствено наблюдение на изпълнението на договорите; и в) гарантиране, че направените констатации се докладват на компетентните органи за последващо разследване (когато е необходимо). Последната част от този процес е ключова за повишаването на въздействието на гражданския мониторинг и затваряне на цикъла за цялостна борба с корупцията при обществените поръчки. За целта iMonitor предлага формуляр на доклад от наблюдението, предназначен да подпомогне наблюдателите през всеки етап от процеса на мониторинг.

Как да използвате Формуляра на доклад от наблюдението

Формулярът на доклад от наблюдението на iMonitor е в голяма степен структуриран според стъпките за мониторинг, които описахме по-горе. Всеки раздел на формуляра започва с насоки от MoniTutor, където ще намерите инструкции и обяснения по всеки въпрос, обхванат от съответната част на формуляра. Формулярът е създаден като всеобхватен инструмент, включващ най-важните аспекти от наблюдението на договор за обществена поръчка, но въпросите/полетата НЕ СА ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ и наблюдателите могат сами да определят обхвата и дълбочината на своята оценка.

Стъпка 1 (Кабинетно проучване) във формуляра на доклад включва специфични полета за въвеждане на ключова информация, която наблюдателите са получили в рамките на предварителното проучване, описано в предишната глава. Когато наблюдателите приключат с

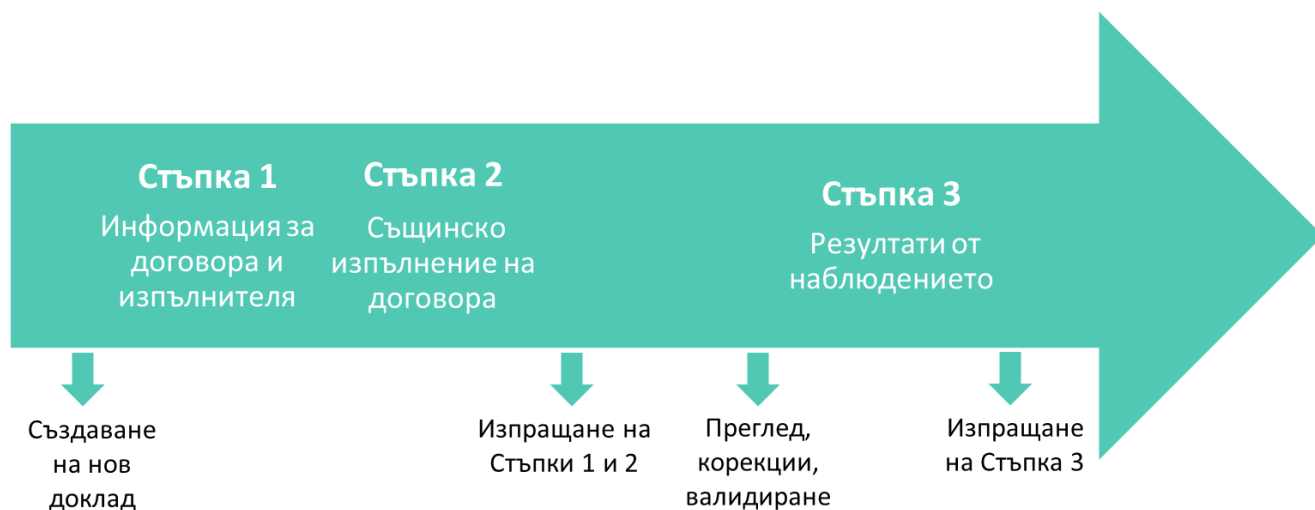
проучването на документите по договора и проучването на изпълнителя (и подизпълнителите, когато е приложимо), те могат да попълнят съответните полета, да приложат потвърждаваща документация и източници и да запазят тази първа част на формуляра.

След това следва да извършите работата на терен, описана в Стъпка 2 (Изпълнение на договора). Наблюдателите също следва да попълнят съответните полета с кратка оценка въз основа на анализирания документ, проведените интервюта и събраните доказателства от мястото на изпълнение. Също като в Стъпка 1, наблюдателите следва да приложат всички релевантни доказателства и източници в подкрепа на оценката/констатациите си. След като приключите със Стъпка 2, може да представите доклада си за преглед на партньорите от iMonitor. В рамките на няколко дни те ще одобрят доклада за публикуване и по-нататъшно разпространение или ще се свържат с екипа за наблюдение с предложения за корекции и допълнения при несъответствия в оценката или от чисто лексикална гл. т.

На последен етап, след като докладът е бил разпространен и/или изпратен до компетентните органи, наблюдателите могат да попълнят Стъпка 3 (Резултати и въздействие), за да включат информация за въздействието от работата си по наблюдението, по-конкретно по отношение на генерираните нови връзки, медийното отразяване на доклада и взаимодействията с публичната администрация. Тази информация е важна за оценката на въздействието на подхода на iMonitor.

Целият процес със стъпки 1, 2 и 3 е представен на Фигура 5.

Фигура 5. Стъпки за наблюдение и докладване



Адаптирайки препоръките на Monithon за изготвяне на доклади за граждански мониторинг³¹, предлагаме на наблюдателите да обърнат специално внимание на следните елементи при изготвянето на доклад от наблюдението:

1. **Представете доказателства.** Предназначението на доклада за граждански мониторинг е да бъде източник на информация по ключовите аспекти от изпълнението на договора, предлагащ нови детайли на заинтересованите страни. За тази цел докладът следва да бъде достоверен и основан във възможно най-голяма степен на доказателства и обективни данни. Докладът ще съдържа всичката информация, събрана от наблюдателите от различни източници, за да отрази цялостно как се осъществява изпълнението на договора, но е важно събраните доказателства да заемат централно място, особено при Стъпка 2. Наблюдателите винаги следва да цитират (и по възможност да прилагат) източниците, които обосновават твърденията им. Например, ако наблюдателите заявяват, че са доставени некачествени материали – за да се илюстрират отклонения от установеното в договора, най-добре е да се приложат снимки, съдържащи информация за спецификите на наблюдаваните на обекта продукти. Препоръчително е наблюдателите да се въздържат от формулиране на оценката си под формата на обвинения към конкретни участници или лица, ангажирани в изпълнението на договора. В рамките на процеса по валидиране на докладите екипът на iMonitor ще провери дали оценките в доклада са достатъчно подкрепени от приложените материали и не представляват риск от клевета при публикуване.
2. **Пишете за широка аудитория.** Формулярът на доклад за мониторинг на обществени поръчки на iMonitor е структуриран като въпросник с контролен списък (checklist), а не като текстов доклад. Въпреки това, окончателният доклад за изпълнението на договора вероятно ще бъде разпространен сред различни аудитории – от вземащите решения до медиите и заинтересованите граждани. Именно за това, наблюдателите следва да се стремят да представят своята оценка на ясен, достъпен и неутрален език, така че резултатите им да могат да бъдат използвани и като основа за последващо споделяне и разпространение.

³¹ Препоръки за изготвяне на доклад от гражданско наблюдение (Come scrivere il report di monitoraggio perfetto), достъпни на: <https://www.monithon.eu/blog/2023/02/23/come-inviare-il-report-di-monitoraggio-tutti-i-nostri-suggerimenti/> (на италиански език).

3. **Бъдете конкретни, но кратки.** Качествената оценка по всеки аспект, обхванат във формуляра, следва да бъде представена по семпъл и разбираем начин, но в ясна връзка с конкретната информация, събрана по време мониторинга. Същевременно, наблюдателите следва да бъдат кратки в представянето на това, което са наблюдавали, като внимателно подбират информация и доказателства, подкрепящи оценката, и я илюстрират с няколко конкретни примера. Всички приложени „сурови доказателства“ (напр. данни, снимки, протоколи от интервюта и др.) ще позволят на адресатите да се запознаят с резултатите от наблюдението в детайли.

Каре 3. Полезни съвети за използване на формуляра на доклад от наблюдението

Интервюта: препоръчваме да изберете не повече от два въпроса заедно с отговорите, които да включите в доклада – например тези, които са най-показателни и илюстрират вашите изводи. Пълните протоколи от интервютата могат да бъдат приложени към доклада за допълнителна информация.

Запазване на промените в доклада: добра практика е да си направите чернова с детайлите, които искате да включите в доклада в отделен документ (напр. Word файл), който можете да запазите локално на компютъра си, преди да попълните формуляра онлайн. По време на процеса на попълване, членовете на екипа трябва да внимават да не достъпват формуляра едновременно от две различни устройства и с едни и същи идентификационни данни; в противен случай единият потребител ще бъде „изхвърлен“ от системата и ще загуби незаписаните промени.

Прилагане на снимки и видеа: когато включвате прикачени файлове, обърнете внимание на ограниченията за размер и поддържаните формати. Ако добавите нещо по грешка, можете да изтриете отделни прикачени файлове. Ако искате да включите видеоклип, качете го в YouTube или Vimeo, а в съответното поле дайте връзка (линк) към него.

Редактиране на доклада след изпращане: можете да се свържете с екипа на iMonitor, отговарящ за прегледа на докладите във Вашата страна, и да им съобщите за промените, които искате да направите.

Срок за преглед на докладите: партньорите на iMonitor се нуждаят от няколко дни, за да прегледат подадените доклади. Можете да проверите състоянието на докладите си в „Моите

доклади“, когато влезете във Вашия профил. Ако докладът е одобрен (зелена икона), ще намерите връзката към публикувания доклад, като кликнете върху заглавието му. Ако докладът Ви е отново в „чернова“ (сива икона), това означава, че следва да бъдат направени промени. Влезте във формуляра и ще намерите нашите коментари под всяко поле, където се изискват промени. Реакторите също ще се свържат с Вашия екип за наблюдение чрез имейл адреса, регистриран в платформата.

Източник: Адаптирано от [Препоръки на Monithon за изготвяне на доклад от гражданско наблюдение](#) (на италиански език).

Какво се случва след изпращането на доклада

Както е описано по-горе и илюстрирано на Фигура 5, всеки изпратен мониторингов доклад преминава през вътрешен процес на преглед от партньорите на iMonitor в съответната държава. След като докладът бъде прегледан и одобрен – след окончателните промени от авторите (ако е необходимо) – той ще бъде публично достъпен на платформата на Monithon и уеб страницата на iMonitor. След публикуването, насърчаваме наблюдателите да споделят докладите си сред своите общности, с местни медии и други заинтересовани страни, за да разпространяват информация за своите изводи и констатации.

В случаите, когато са установени проблеми при изпълнението на договора, наблюдателите следва да представят резултатите си по подходящ начин на възложителя и на органите с функции за контрол на обществените поръчки. Когато е необходимо, ще получите подкрепа от партньорските неправителствени организации на iMonitor. Нашите намерения са, подходът за мониторинг на iMonitor действително да допринася за подобряване на изпълнението на договорите по обществени поръчки; следователно, важно е проблемите, идентифицирани от наблюдателите, да бъдат съобщавани на лицата пряко ангажирани с контрола на изпълнението, за да се гарантира, че могат да бъдат разрешени навреме и (надяваме се) да доведат до необходимите корекции и подобрения в свързаните процеси. Също така, насърчаваме наблюдателите да проследят усилията на възложителя за справяне с докладваните проблеми.

Процесът на преглед от местните партньори на iMonitor ще включва и кратка оценка дали докладите от наблюдението следва да бъдат изпратени до нашите партньорски правоприлагащи органи в съответната държава (вж. Фигура 6) за разглеждане на докладваните нередности и за определяне на необходимостта от разследване. Инструментът за докладване на платформата на Monithon включва механизъм за директно препращане на докладите до

съществуващите системи за подаване на сигнали на агенциите. Екипите за наблюдение ще бъдат информирани, в случай че техният доклад е препратен чрез този механизъм, както и за обратната връзка, получена от агенцията, относно това как е бил придвижен вътрешно.

Фигура 6. Правоприлагащи органи – партньори в мрежата iMonitor

Албания	Държавен върховен одит (Kontrolli i Lartë i Shtetit)
България	Сметна палата
Каталуния (Испания)	Служба за борба с измамите на Каталуния (Oficina Antifrau de Catalunya)
Франция	Френска агенция за борба с корупцията (Agence Française Anticorruption)
Италия	Национална антикорупционна агенция (Autorità Nazionale Anticorruzione)
Полша	Централно антикорупционно бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne)
Румъния	Национална агенция по обществени поръчки (Agenția Națională pentru Achiziții Publice)

В този последен етап от наблюдението, в голяма степен разчитаме на мрежовия характер на iMonitor: чрез насърчаване на сътрудничеството между различните участници и страни в процеса по възлагане и изпълнение на обществени поръчки, включително местни организации, групи за наблюдение, възлагащи органи, контролни и правоприлагащи органи, ние изграждаме необходимата основа, така че докладите от наблюдението да достигнат до правилните лица и да доведат до подходящи действия за реални резултати.

Източници и допълнителна литература

Закон за достъп до обществена информация, обн. ДВ. бр. 55 от 07.07.2000 г., достъпен на <https://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>

Закон за обществените поръчки, обн. ДВ. бр.13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., достъпен на <https://lex.bg/laws/ldoc/2136735703>

Правилник за прилагане на закона за обществените поръчки, обн. ДВ. бр.28 от 08.04.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., достъпен на <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136789316>

Access Info Europe and n-ost. (2014). *Legal leaks toolkit: A guide for journalists on how to access government information*. Retrieved December 4, 2023, from https://www.legalleaks.info/wp-content/uploads/2018/06/Legal_Leaks_English_International_Version.pdf

Darbishire, Helen (2011). *Anti-Corruption Transparency Monitoring Methodology*. Access Info Europe. <https://www.access-info.org/2011-10-01/anti-corruption-transparency-monitoring-methodology/>

Enachi, Diana and Pîrvan, Viorel (2022). *Monitoring Public Procurement Guide: A Tool For Civil Society*. Institute for Development and Social Initiatives (IDIS) "Viitorul". https://www.ptfund.org/wp-content/uploads/2018/07/Monitoring-Guide_EN-web.pdf

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2018). *Public procurement – Guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*. Accessed on December 18, 2023, from <https://data.europa.eu/doi/10.2776/886010>. Available in all EU official languages.

Monithon Europe (2022). *Methodology and future developments*. Accessed on December 12, 2023, from <https://www.monithon.eu/wp-content/uploads/2022/02/Metodologia-EN-ver1.1.pdf>

OECD (2009). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. Accessed on December 18, 2023, from <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

Oficina Antifrau de Catalunya (2018). *Guía para la integridad en la contratación pública*. <https://guies.antifrau.cat/es/guia-integritat-contractacio-publica>

Tactical Tech. *Exposing the Invisible: The Kit*. Accessed on December 6, 2023, from <https://kit.exposingtheinvisible.org/en/index.html>

Transparência Brasil (2019). *Checklists para controle social de obras públicas*.

<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Checklists%20controle%20social.pdf>

Transparency International (2014). *Curbing Corruption In Public Procurement: A Practical Guide*.

<https://www.transparency.org/en/publications/curbing-corruption-in-public-procurement-a-practical-guide>
[e](#)

Transparency International USA (2012). *Procurement monitoring guide: A Tool for Civil Society*.

<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/topic-guides/Procurement-Monitoring-Guide-Final-Interactive-PDF.pdf>

United Nations Development Programme (2021). *Resource Guide: Building Transparent and open public Procurement Systems for achieving the SDGs in ASEAN*

<https://www.undp.org/publications/resource-guide-building-transparent-and-open-public-procurement-systems-achieving-sdgs-asean>

Приложения

Речник

ОБЯВЛЕНИЕ ЗА ПОРЪЧКА: официално съобщение или публикация, които информират обществеността и потенциалните изпълнители за предстояща възможност за обществена поръчка. Обикновено включва ключова информация, като например естеството на необходимите стоки или услуги, критериите за допустимост и процеса на обществена поръчка, който трябва да се следва.

ПОКАНА ЗА УЧАСТИЕ: документ, издаден от възложителя, с който избрани кандидати се канят за подаване на оферти или за участие в преговори или диалог. Съгласно българското законодателство, покани за участие се изпращат при следните видове процедури: ограничена процедура, състезателен диалог, партньорство за иновации, състезателна процедура с договаряне или процедура на договаряне с предварителна покана за участие (чл. 34, ал. 1 ЗОП).

КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ: ситуация, при която физическо или юридическо лице има конкуриращи се интереси, които биха могли да компрометират способността му безпристрастно да изпълнява задълженията си. В контекста на обществените поръчки това се отнася до ситуации, в които лични, финансови или други интереси могат да повлияят или да изглежда, че влияят, върху вземането на решения при процеса на възлагане. Важно е да се има предвид и дефиницията за „конфликт на интереси“, както и възможния кръг свързани лица, определени в националното законодателство. Информация за приложимите разпоредби в България може да намерите в Глава осма „Конфликт на интереси“ от Закона за противодействие на корупцията (Обн. ДВ бр. 84 от 06.10.2023 г., в сила от 06.10.2023 г., достъпен на <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137236963>).

ДОКЛАДИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ: документи, които предоставят подробен отчет за напредъка, извършените дейности и предизвикателствата/проблемите, възникнали по време на изпълнението на обществената поръчка. Тези доклади допринасят за прозрачността и отчетността, като информират заинтересованите страни за текущото състояние на проекта.

ПЛАТЕЖНО НАРЕЖДАНЕ: официален документ, с който възложителят нарежда на своята банка да прехвърли определена сума пари от неговата сметка по сметка на изпълнителя след

изпълнение на задълженията по договора. Този документ служи като заповед за извършване на паричен превод.

ПРОТОКОЛ (ДОКЛАД) ЗА ОЦЕНКА НА ОФЕРТИТЕ: подробен документ, изготвен от комисията за подбор и разглеждане и оценка на офертите, която анализира и оценява офертите, подадени в отговор на публикувано обявление за обществена поръчка. Протоколите и докладът очертават критериите за оценка, силните и слабите страни на всяка оферта и препоръчителния изпълнител за сключване на договор.

КОМИСИЯ ЗА ПОДБОР И РАЗГЛЕЖДАНЕ И ОЦЕНКА НА ОФЕРТИТЕ: група от лица, назначени от възложителя да разгледат и оценят офертите, получени в отговор на публикувано обявление/покана за обществена поръчка. Комисията е отговорна за гарантирането на справедлив и прозрачен подбор, както и спазване на критериите за оценка при избора на печелившата оферта.

ФИНАНСОВО РАВНОВЕСИЕ: в контекста на обществените поръчки това се отнася до баланса във финансовите условия на договора (напр. разходи), който осигурява устойчивостта и жизнеспособността на проекта през целия му срок. Договорът може да предвижда корекции на стойността на договора, за да се отчетат значителни промени в структурата на разходите във времето (напр. инфлация или непредвидени условия), като се поддържа финансов баланс и изпълнителят не изпада в неизгодно финансово положение. Същевременно, измененията в договора не могат да се използват за промени във финансовото равновесие на договора в полза на изпълнителя без основание.

ЦЕЛЕНАСОЧЕНА ИЗВАДКА: изследователски метод, при който изследователят избира участници за изследването си въз основа на техните специфични характеристики, които са важни за целите на изследването (напр. интервюираните могат да предоставят конкретна информация за наблюдавания договор или като цяло за договори с висок риск). За разлика от техниките на случаен подбор или представителна извадка, при тази техника изборът на респондентите не е случаен, а е целенасочен и логичен, тъй като те са носители на нужната информация и опит.

РАЗДЕЛЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА: мярка за вътрешен контрол, която разпределя ключови задачи и отговорности между различни лица или отдели, за да се предотврати концентрацията на власт и да се намали рискът от измами или грешки. При обществените поръчки разделението на задълженията спомага гарантирането на контрол и баланс при процеса на възлагане и изпълнение.

Образец на Заявление за достъп до обществена информация

ДО

Г-Н/ЖА [ИМЕ И ФАМИЛИЯ НА ПРЕДСТАВЛЯВАЩИЯ
ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ]

[ДЛЪЖНОСТ НА ПРЕДСТАВЛЯВАЩИЯ
ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ]

[НАИМЕНОВАНИЕ НА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ]

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

ОТ

(трите имена на физическото лице или наименованието и седалището на юридическото лице и имената на представляващия)

адрес за кореспонденция:

телефон за връзка:, ел. поща:

УВАЖАЕМИ/А ГОСПОДИН/ГОСПОЖО [ДЛЪЖНОСТ НА ПРЕДСТАВЛЯВАЩИЯ ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ],

На основание Закона за достъп до обществена информация, моля да ми бъде предоставена следната информация и документи:

1. **Копие от оригиналния договор**³² между [наименование на възложителя] и [наименование на изпълнителя] относно [кратко описание на проекта/наименование на обществената поръчка];
2. **Информация относно измененията на договора по т. 1, ако има такива**³¹, включително съответните допълнителни споразумения/анекси, промени в заповедите и пр.;

³² Бел. прев.: В България, договорът за обществена поръчка, вкл. измененията, както и протоколите и докладът от работата на комисията по подбор са задължителни за публикуване в Електронния регистър на обществените поръчки (ЦАИС ЕОП), достъпен на <https://app.eop.bg/today>. В преобладаващата част от случаите тези документи действително могат да бъдат свободно намерени в профила на съответната обществена поръчка.

3. **Доклади за изпълнението или други документи**, от които може да се проследи напредъка и състоянието на изпълнението на договора, включително завършените етапи и срещнатите предизвикателства или проблеми, ако има такива;
4. **Копия на платежни нареждания и фактури**, издадени във връзка с договора, и/или **информация за извършените плащания**, включително суми, дати и получатели;
5. **Копия от протоколите и доклада за оценка на офертите**³¹, изготвен от комисията за подбор и разглеждане и оценка на офертите, в които са посочени критериите за оценка и обосновката на комисията за възлагане на договора на избрания изпълнител;
6. **Техническа документация**³³, в т.ч. чертежи, спецификации на материалите и всякакви други технически документи, свързани със строителния аспект на проекта);
7. **Отчети за напредъка**³², предоставящи информация за напредъка на строителството, статуса на завършване и всички възникнали забавяния, ако има такива.

Желая да получа исканата информация в следната форма³⁴:

- Копия, предоставени по електронен път, или на интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните
- Преглед на документите на място
- Устна справка

Желая да получа исканата информация по електронна поща / лично³³.

В случай че документите съдържат лични данни и/или производствена или търговска тайна, която не може да бъде разкрита, моля документите да бъдат предоставени с анонимизирани данни, в съответствие с разпоредбите на приложимото законодателство.

Ако имате въпроси или е необходимо да уточните това искане, моля не се колебайте да се свържете с мен на посочените данни за контакт.

Дата.....

Подпис.....³⁵

³³ В случай че наблюдавате договор за строителство.

³⁴ Изберете подходящата според Вас форма или комбинация от форми в зависимост от искания документ/информация.

³⁵ Съгласно чл. 24, ал. 2 ЗДОИ, когато заявлението е подадено по електронна поща, подпис на заявителя **не се изисква**.