

ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ: ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОЗРАЧНИ КОНКУРСНИ ПРОЦЕДУРИ

ВЪПРОСИ И ОТГОВОРИ

1. КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ?

Пактът за почтеност (Договор за почтеност или Integrity Pact) е инструмент, разработен от Transparency International (TI) през 1990 година, чиято цел е да подпомогне държавните органи, бизнеса и гражданското общество в борбата срещу корупцията при осъществяването на обществени поръчки. Той се състои от процес на взаимодействие, който включва подписването на споразумение между държавата или съответна публична институция (наричана по-долу публична институция) и всички участници в конкурса за обществената поръчка.

Пактът установява права и задължения, според които никоя от страните няма да плаща, предлага, иска или приема подкупи или да прави договорки с конкурентни фирми с цел подписване на договор за изпълнение на обществена поръчка, или по време на извършването му. В допълнение, фирмите-участници в конкурса, са задължени да предоставят открито информация за всички комисионни и сходни разходи, платени от тях във връзка с обществената поръчка. В случай че бъдат засечени нарушения, пактът предвижда наказания. Тези наказания варират от отказ или загуба на договора за изпълнение на обществената поръчка, отнемане на офертата или гаранцията за добро изпълнение и отговорността за нанесени щети, до включване в черни списъци на наддаващата фирма, както и наказателни или дисциплинарни санкции срещу държавни лица.

Както компаниите, така и държавните органи печелят от използването на Пакта за почтеност. Фирмите ще се въздържат от подкупи, знаейки че техните конкуренти са задължени от същите условия, като същевременно с това държавните органи могат да намалят високата цена на корупцията в осъществяването на обществени поръчки, приватизация и лицензиране. Пактът се е доказал като пригоден към различните държавни правни системи и е достатъчно гъвкав като приложение. От началото на разработването на концепцията, Пактове за почтеност са прилагани в над 15 държави и са усъвършенствани въз основа на обратната връзка, мнения и препоръки на широк кръг от лица и организации.

2. КАК РАБОТИ ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ?

2.1. За какво служи той?

В специфичния процес на реализирането на различни типове договори, Пактът за почтеност има за задача да постигне следните две основни цели:

- а) да предостави възможност на фирмите да се въздържат от плащането на подкупи чрез предоставянето на гаранции, че:
 - техните конкуренти също ще се въздържат от подкупи, и
 - агенциите по обществени поръчки, приватизация и лицензиране ще се ангажират да предотвратяват корупцията, включително и изнудването от техни представители, както и следването на прозрачни процедури;
- б) да предостави възможност на правителствата да намалят високата цена и деформиращия ефект на корупцията върху осъществяването на обществени поръчки, приватизация и лицензиране.

Извън рамките на конкретното въздействие върху процеса на изпълнение на обществена поръчка, Пактът за почтеност също така е предназначен да създаде доверие в процеса на вземане на решения, да създаде по-благоприятни условия за инвестиции и обществена подкрепа към държавните обществени поръчки, приватизацията и програмите за лицензиране.

2.2. Към какви видове договори е приложим?

Концепцията на Пакта за почтеност е приложима не само за строителни договори и такива за снабдяване, но и при избора на:

- купувач/ползвател на държавна собственост като част от приватизацията на държавни активи;
- инженерни, архитектурни и други консултанти;
- бенефициенти на държавен лиценз или концесия (например за добив на нефт или газ, рудодобив, риболов, дърводобив или други права за добив на ресурси) или за държавно-регулирани услуги (например телекомуникации, доставка на вода или сметосъбиране).

Договорът за изпълнение и Пактът за почтеност могат да покриват планирането, дизайна, изграждането, инсталирането и оперирането с активи от страна на публичните институции, приватизационната продажба на активи, издаването на лицензи и концесии от съответните държавни институции, както и съответните услуги като консултации и подобна техническа, финансова и административна поддръжка. Препоръчително е Пактът за почтеност да покрива всички дейности, свързани с договора – от предварителния избор на кандидатите, през подходящото провеждане на тръжна процедура и сключване на договора, последващото му изпълнение, до завършването на дейността и въвеждането в експлоатация.

2.3. Кога са полезни Пактовете за почтеност?

Пактовете за почтеност биха могли и следва да се прилагат в широк кръг от дейности, касаещи конкретна инвестиция, продажба, лиценз или концесия:

- започвайки от изпълнимостта и подготвителния етап: дори подготовката на първоначалната алтернатива и подготовката на документацията следва да се наблюдава – ако това не се направи, един некоректен консултант може да пренасочи целия подготвителен процес в полза на един определен изпълнител или доставчик;
- продължавайки с избора на най-важните изпълнители/ доставчици/ лицензополучатели; и
- завършвайки с изпълнението на най-важните дейности (изпълнение на изграждането или договора за доставка); в действителност, за проекти като язовирни стени или токсични фабрики (като АЕЦ), защитата с Пакта за почтеност трябва да продължи до обезвреждането и извеждането от употреба на активите.

3. КАКВО ПРЕВРЪЩА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ ИМЕННО В ПАКТ ЗА ПОЧТЕНОСТ?

Основните елементи на Пакта за почтеност са:

- а) пакт (договор) между държавна институция (съответния принципал) и кандидатите – поканени или участници в различни видове обществени поръчки за доставка на стоки и услуги;
- б) ангажимент от страна на ръководството на институцията, че нейните служители няма да искат или приемат подкупи, подаръци и т.н., със съответно предвидените дисциплинарни или наказателни санкции в случай на нарушение;
- в) декларация от всеки кандидат да разкрие всички плащания, направени във връзка с договора (включващи консултанти и други посредници, както и членове на семейството и т. н.);
- г) изрично съгласие от страна на всеки кандидат, че антикорупционният ангажимент и задължението за публичност и прозрачност, както и прилежащите санкции ще продължат да се спазват от спечелилия поръчката до приключване изпълнението на договора;
- д) препоръчва се кандидатите да имат фирмен кодекс за поведение (който красноречиво забранява употребата на подкупи и други неетични прийоми от служителите) и съответната програма за прилагането на кодекса за поведение във фирмата;
- е) използването на арбитраж като средство за превенция на конфликти и искане за налагане на санкции;
- ж) предварително обявен набор от санкции за всяко нарушение от участник в търга на неговите ангажименти и начинания, включващи (част от изброените или всички):
 - отказ или прекратяване на договора;
 - неустойки, гаранции за изпълнение;
 - отговорност за щетите към принципала и кандидатите,
 - отстраняване от участие/изпълнение на нарушителя от принципала за определен период от време;

- з) независима система за мониторинг, която може да бъде осъществявана с активно участие на гражданското общество или друга независима, отговорна и заслужаваща доверие структура.

Максималното ниво на прозрачност във всяка стъпка, водеща до сключването на договора и неговото изпълнение, е в основата на успешния дизайн, разработване и приложение на Пакта за почтеност. Такава прозрачност, от своя страна, изисква широк и лесен публичен достъп до цялата приложима информация, включваща изработване на документацията за кандидатстване, обосновката за избор на процедура, провеждането на търга, оценката на търга, сключването на договора, изпълнението на договора и контрола по неговото изпълнение. Като добра практика се предлага организирането на форум, на който представители на гражданското общество да могат да дискутират официалните действия по линия на проекта. За момента интернет се очертава като почти идеалната платформа за такива дебати.

4. ИМА ЛИ РОЛЯ ЗА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО?

Първоначалните очаквания са, че гражданското общество в дадена държава ще играе главна роля в монитирането и правилното приложение на Пакта за почтеност. Поверителната информация, до която представители на гражданското общество ще имат достъп, може да се защити с подходящи клаузи за конфиденциалност.

Други въпроси, свързани с прилагането на Пакта за почтеност

Важно е да се отбележи, че Пактът за почтеност може да функционира само ако всички кандидати го подкрепят. Ето защо, е силно желателно подписването да се направи задължително. Някои държави са избрали да направят подписването на доброволен принцип и след това да агитират другите изпълнители, за да ги убедят относно ползите от подписването на Пакта за почтеност; има случаи, обаче, когато кандидатите са готови да подпишат Пакт за почтеност само при условие, че всички други кандидати го подпишат. Ако само един кандидат откаже да подпише, всички останали ще се отдръпнат, тъй като все пак целта е да се създадат еднакви условия за всички играчи.

Забележително и много актуално е съвременното развитие в използването на интернет в няколко страни за постигане на пълна прозрачност при обществените поръчки. В Мексико всички дейности по възлагане на обществени поръчки са записани и представени детайлно в уебсайт, който е достъпен за всички. В Колумбия е създадена Държавна информационна система за обществените поръчки, която е достъпна за широката аудитория. Подобни електронни информационни системи се използват в Бразилия, Чили, Еквадор, Пакистан и Южна Корея. Високото ниво на прозрачност, постигнато чрез достъп в реално време до информация, касаеща управленски решения, ясно намалява възможността за манипулиране и би следвало да увеличи готовността на длъжностните

лица и кандидатите да се ангажират с обществени поръчки без корупция, каквито гаранции създава приложението на Пакта за почтеност.

Опитът показва, че политическата воля за намаляване на корупцията и за възвръщането на честността и почтеността в обществените поръчки е незаменимо условие за постигане на успех. Поради тази причина TI препоръчва стартирането на Пакта за почтеност да започне с установяването на такава политическа воля – на най-високите възможни нива. Досегашният опит показва, че ще е много по-лесно да се установи такава готовност на общинско ниво, отколкото на ниво централно управление.

При оценката на адекватността на модела на Пакта за почтеност следва да се вземе предвид, че от 1999 година насам Конвенцията на ОИСР срещу корупцията определя подкупването на чуждестранни служебни лица като престъпление от наказателен характер във всички държави, ратифицирали Конвенцията. В много от тези държави данъчното приспадане на разходите за плащане на подкупи, което е било позволено преди, е премахнато. Кандидати от различни държави се сблъскват с коренно различна правна система от тази, по която са работили години наред. Поради тази причина те трябва да са готови да подпишат споразумение, което може по-лесно да предостави „равно игрово поле“ за всички кандидати, без значение от това дали идват от държави, които са ратифицирали Конвенцията или не.

Защо Пактът за почтеност е полезен дори и ако има действащо законодателство?

Въпреки наличието на закони, които забраняват корупцията, устойчивостта на корупционните практики при реализирането на обществени поръчки показва необходимостта от развитие на механизми, които увеличават съответствието на практиката с установеното законодателство и правят трудно неговото игнориране. В този смисъл Пактът за почтеност не дублира законите, но предоставя възможност за тяхното приложение, изравнявайки „игровото поле“ за всички участници и уверявайки ги, че всички ще действат при едни и същи условия.

Налице е увеличаване на казусите, в които са прилагани всички основни принципи на Пакта за почтеност. Въпреки че има много варианти на подхода, на документацията и на процеса на приложението му, TI оценява високо усилията на националните представителства да представят този антикорупционен инструмент по възможно най-пълния начин и насърчава по-нататъшните опити за приложение на негови модификации, вместо настойчивото придържане към „чистия“ подход.

Въпреки това, с цел да се постигне консистентност, е препоръчително националните представителства на TI да поддържат контакт със Секретариата в процеса на разработване на „самостоятелните“ версии на Пакта за почтеност. TI сформира група от изследователи, които могат да предоставят нужното експертно мнение в отговор на въпроси от националните представителства във връзка с представянето на Пакта за почтеност.