

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. ГОЛЕМИ ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОЕКТИ И ДОГОВОРИ

В тази глава се разглеждат договорите за изпълнение на големи инвестиционни проекти. С тези договори се обясняват голяма част от редовните капиталови разходи, независимо дали първоначалното им финансиране е чрез собствен капитал, или от собствени приходоизточници.

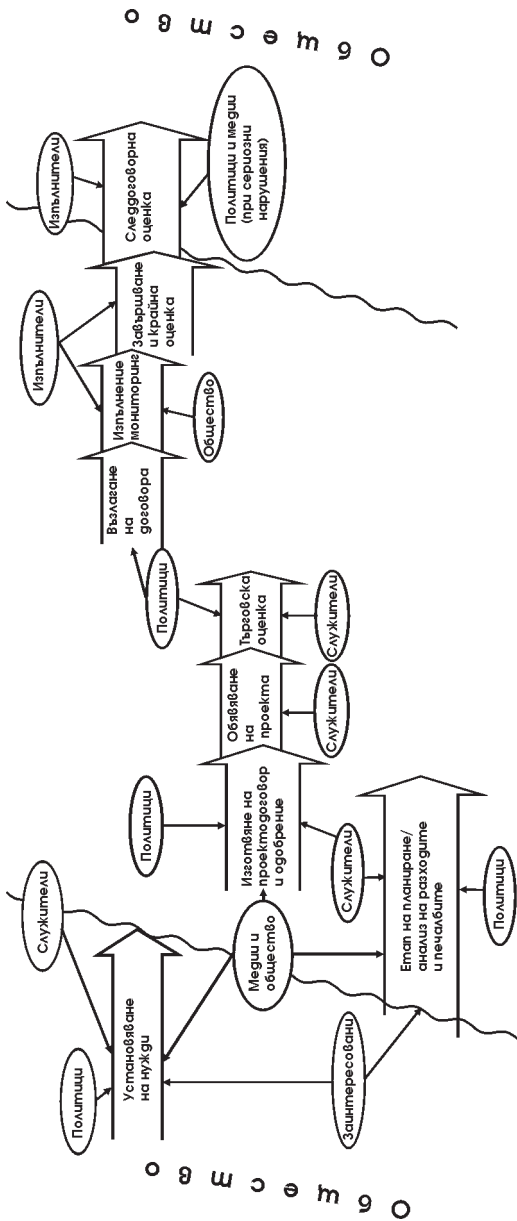
Друга важна група договори, текущи договори за постъпления, не са разглеждани в тази глава, защото те спадат към договори за покупки и кредиторски плащания. Основната разлика често се състои в това, обикновената поръчка да се замести от официален и подробен договор, влизаш в сила в началото на договорения период. Доставки на газ, водоснабдяване, поддръжката на асансьори и различни други услуги се фактурират по стандартния начин и се проверяват, като рисковете от злоупотреби се избягват по начин, прилаган към единичните доставки.

Договорите за задължителни или доброволни търгове с наддаване за доставка на услуги или за поддръжка на съоръжения придобиват все по-голямо значение на публичния сектор. Понякога политици и служители откриват с изненада, че повечето организации в публичния сектор имат дългогодишен опит в търгове с наддаване, натрупан много преди задължителните търгове с наддаване (ЗТН) да намерят приложение. При съставянето на тръжната документация за участие в ЗТН и при оценката на предложенията се изисква повишено внимание. Основната структура и мерките за намаляване на риска при работа с големи инвестиционни договори съществуват от известно време в повечето организации със значителен бюджет за инвестиции. На фигура 2 са представени ситуациите, свързани със ЗТН.

4.1. ГОЛЕМИ ИНВЕСТИЦИОННИ ДОГОВОРИ

До голяма степен процедурите, свързани с тези договори, се свеждат до изготвяне на договора, проучване, контрол и одитинг. За много организации тези договори са по-значими от всяка друга самостоятелна област, свързана с разходи, капитал или постъпления. Разпространено е мнението, че при инвестиционни договори винаги съществува значителен риск от корупция. Сумата, инвестирана в сделката, е висока и много често един изгоден договор по държавна поръчка може да определи границата между финансовия успех и

Фигура 2



банкрута на дадена компания. В тези случаи напрежението се прехвърля върху плещите на държавните служители и техните политически работодатели.

Деяностите по изпълнението на всеки мащабен инвестиционен договор - от съставянето на проекти за напояване до строежа на пътища, могат да бъдат класифицирани в десет основни направления, разгледани в тази глава.

Всяко направление често обхваща дейности, извършвани в продължение на няколко години - от установяване на потребността до оценка на минали договори. Всеки ръководител или одитор, целящ предотвратяването на злоупотреби и корупция, трябва да вземе под внимание всички тези етапи при изпълнение на професионалните си задължения.

4.2. УСТАНОВЯВАНЕ НА ПОТРЕБНОСТИТЕ

Този етап е в основата си политически, въпреки че на практика много от потребностите са по своята природа непротиворечиви. Добър пример за това е периодичният ремонт за поддръжка на сградния фонд, който малко политици биха поставили под въпрос.

От друга страна, потребността от нови строителни работи за болници, морски укрепления, военни съоръжения, пътища, тунели и т.н. често е свързана с много противоречия - политическият дебат относно тези нови дейности може да се разшири и да обхване всяко бъдещо капиталовложение или да окаже влияние върху оценката за описваните приходи.

4.3. СВОБОДА НА ИНФОРМАЦИЯТА ЗА ВСИЧКИ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

При условие че страните, участващи в дебата, са добре информирани и той е открит и демократичен, рискът от корупция може да бъде значително намален. Против това твърдение се изтъква аргументът, че даден проект ще облагодетелства тесен кръг от хора за сметка на обществото или представлява неоправдани разходи. Въпреки това един внимателно следен от политиките дебат по въпроса за потребностите, цената и мотивите за създаването на инвестиционен проект може да подейства като средство за възпиране на откритото облагодетелстване на трети лица и други прояви на корупция.

Понякога държавните служители са изправени пред опити за натиск или отказ на информация, достъпна за пресата и обществото, освен ако не е защитена от Закона за официалната тайна. Такива опити за блокиране на достъпа до информация често могат да бъдат предизвикани от прояви на корупция.

Интересно е да се разгледат често споменаваните разлики между правителството и повечето други учреждения, от една страна, и публичния сектор, от друга. Всеки представител на дадена организация се страхува от мисълта, че, пропуски, злоупотреби или прояви на корупция, извършени в нея, могат да станат обществено достояние. Вероятно е властимащите да се опитат чрез сила да предотвратят изтичането на такава неудобна информация и представители на правителствените учреждения да отправят заплахи за лишаване от свобода към всички вътрешни служители, които изнесат такава информация - последици, надминаващи в голяма степен обикновените заплахи за загуба на работното място или за лишаване от очаквано повишение. Това несъмнено поставя правителствените отдели и ресорните министри в позиция, даваща им повече власт и възможности за корумпиране в сравнение с други държавни учреждения.

В други държавни учреждения служителите, работещи под натиска на политици или подставени лица, също могат да възпрепятстват разпространяването на информация. С много малки изключения (като например текстове от Закона за местното управление от 1972 г., отнасящи се до разискване на въпроси, свързани с поверителни дейности на физически лица или компании) законът защитава свободата на информацията и затруднява прикриването на неудобна информация. Най-важният въпрос е дали задържането на информация създава и насърчава злоупотребите и корупцията. Разделителната линия между корупцията за лична парична изгода и корупцията в по-общ политически смисъл понякога е трудно забележима. В публичния сектор ръководителят и одиторът трябва да бъдат особено внимателни към това разграничение.

4.4. ПРОБЛЕМИ ПРИ ПЛАНИРАНЕТО

Въпросът за укриването на информация е част от проблема за извличане на непочтени облаги от информация, независимо от това дали впоследствие тя бива разпространена, или не. При мащабни разработки, изискващи разрешение за планиране и строителство, участниците в търга трябва внимателно да оценят разходите по проекта, преди да определят окончателната цена. Служителите, работещи с тези разработки, имат достъп до ценна информация, която винаги трябва да бъде добре защитена.

Явен конфликт на интереси възниква в случаи, когато политик или държавен служител притежава акции в компания, опитваща се да получи разрешение за строителство или оценка на конкурентни оферти. В много от примерите за злоупотреби съществуват тайни споразумения между частни фирми и

държавни служители. Почти невъзможно е такива скрити намерения да получат гласност, освен ако няма сблъсък на интереси и някоя от страните не разпространи информация пред полицията или пресата. Съществуват официални списъци с дяловото участие на политици в различни компании. От държавните служители се изисква да декларират получаваните от тях дивиденди от външни фирми, работещи във взаимодействие с публични учреждения. Малко вероятно е обаче един политик или държавен служител, извършващ злоупотреби, да декларира своите доходи. Разбира се, изискването за деклариране на доходите има възпиращ ефект, но е почти невъзможно той да бъде измерен.

Свободата на информацията, публичността и общественото осъзнаване на интереси съществуват като даденост и мярка, предпазващи от проявите на корупция. Там, където определени политици или държавни служители имат власт за вземането на решения относно мащабни проекти, включващи големи разходи, рискът от корупция е по-голям. Всички тези фактори трябва да бъдат взети под внимание, преди да се предприемат действия за осъществяване на даден проект. След вземането на решение за участие възможностите за злоупотреби и корупция обикновено се увеличават.

4.5. ИЗГОТВЯНЕ И ПРИЛОЖЕНИЕ НА ДОГОВОРА

За всеки нов проект тези два взаимосвързани елемента са много важни (фиг. 2). Винаги съществува рискът консултанти или вътрешни експерти да препоръчат дейности, даващи предимство на участник, когото те предпочитат. Този риск е още по-реален, в случай че клиентът не е поставил подробни и недвусмислени изисквания. На този етап от създаването на един проект, проблемите, свързани с корупцията, се смесват до голяма степен с проблемите по оценка на пазарната стойност. Трябва да се обмислят основни въпроси като: как се конкурират различните проекти, какви са бъдещите очаквани приходи от различните проекти?

Ако се достигне добра пазарна стойност, обхватът на корупцията обикновено се стеснява. По-голяма вероятност за сключване на икономически изгоден договор носят предпоставките, ограничаващи се до реални потребности.

4.6. ОБЯВЯВАНЕ НА ТЪРГ С НАДДАВАНЕ

На този етап мерките за борба с корупцията варират от общи принципи, като свободата на информацията и открития дебат, към детайлно обмисляне на процедури, създаващи мерки за вътрешен контрол.

В края на процедурите по обявяването на търга, трябва да се вземат решения относно броя на поканените фирми и базата на офертите. Законът поставя известни изисквания. Така например Директивите на Европейската комисия, наскоро приети от Великобритания, изискват търгове, надвишаващи определена стойност, да бъдат обявени в "Юръпиън джърнъл", като тази стойност се променя в зависимост от курса на лирата стерлинга към еврото. Понякога на участниците в търга се отправят покани в открита или публично обявена рамка. Твърдението, че това е най-честният метод, често предизвиква спорове. При условие, че достатъчно информация и подробности за цената и естеството на работата се разпространяват в професионални списания, всички заинтересовани контрагенти имат възможност да направят своя интерес всеобщо достояние. Повечето организации обаче често свеждат възможния кръг от участници в търга до ограничен брой. От практическа и финансова гледна точка това е разумна стъпка, въпреки че списъкът с участниците може да бъде подбран от най-обещаващите оферти, получени в отговор на публична обява. Поради тази причина процедурата по селекцията трябва да бъде регистрирана в съответни протоколи. Често на отговорилите на първоначалната обява се изпраща описание на проекта, включващо изисквания за компютърния хардуер, за строителния дизайн и материали, изисквания за безопасност и др., в зависимост от естеството на работата. На този етап някои от първоначалните участници могат да оттеглят заявките си за участие.

Понякога се изготвят постоянни списъци на фирми, одобрени за работа в определени категории и при определен разходен лимит. Чрез прилагането на различни методи на подбор, от списъците могат да бъдат избрани всички или някои от фирмите. На този етап забелязваме, че рискът от корупция започва да се увеличава. Как бива одобрена една фирма? Как тя се придвижва от скромнен списък за строителни услуги до мащабни строителни проекти? Кой избира фирмите от действителния списък, които да бъдат поканени за представяне на своите проекти? Кой определя критериите за селекция? Кой посочва причините за отпадането на една фирма от списъка? Въпросът кой да взема такива решения, подлежи на все по-малко критика, с все по-пълното документиране на причините за решенията и определянето им от обективни критерии.

В условия, при които пазарът реагира бавно или е непредсказуем, се препоръчва предявяване на следните изисквания към служителя:

1. Да се включат в един списък всички компании, на които е дадена положителна финансова оценка, направена от одитори или агенции за кредитен рейтинг.

2. Да се включи компанията, която е спечелила търга при подписването на последния подобен договор и не е санкционирана за некачествена работа или неизпълнение на сроковете.

3. Да се включат поне четири други фирми на ротативен принцип, така че целият списък да обхваща определен брой проекти, години и т.н.

Подобни изисквания, различаващи се в зависимост от естеството на работата, професионалният опит в тази област и законовите разпоредби, трябва да бъдат изготвени като процедура за избор на фирми.

И в частния, и в публичния сектор практическите изисквания и професионалният опит често диктуват нуждата от подбор на фирмите, които да бъдат допуснати до участие в търга. Най-важните въпроси са: как да се извърши селекцията и как да се гарантира справедливостта на подбора. Безпристрастността трябва да личи и при избора на контрагентите, участващи в целия проект или в части от него, и при окончателното възлагане на договора. За спазването на това изискване съществуват някои процедури и предпазни мерки, общоприети във всички държавни учреждения.

1. Предложенията на всички фирми, заявили желание да участват в търга, трябва да бъдат в стандартна форма. За много строителни и инженерни проекти стандартните формуляри се издават от Института по гражданско строителство или от правителството. Важно условие за намаляване на риска от корупция е даването на идентична първоначална информация на всеки контрагент, по едно и също време.

2. Всички посещения на място, предшествващи търга, трябва да бъдат контролирани и разрешени за всички участници. Това важи и при участието в търг с наддаване за договори за услуги. Ако някои от участниците не бъдат допуснати до оглед и не бъдат запознати с условията на проекта, те могат да пледират за непочтено отношение към тях. Тази предпазна мярка спада към условието за свобода на достъпа до информация.

3. Ако някой от участниците поиска допълнителна информация и такава му бъде предоставена, то същата информация трябва да се предостави на останалите контрагенти по съображения за равнопоставеност.

4. Всички оферти трябва да бъдат получени в определен срок и да не се отварят до определения за това момент. Отварянето трябва да стане в присъствието на независими служители, т.е. служители, които не представляват вътрешен колектив или такъв, участвал в досегашните етапи на търга. Обикновено висш представител на изпълнителната власт, председател на комисия или министър може да бъде включен в комисията по търга.

5. Тръжните документи трябва да бъдат подписани от всички членове на комисията, която ще отвори предложените проекти, за да се избегне рискът от замяна по-късно.

6. Крайните резултати се резюмират и изпращат на всяка фирма, заявила желание за участие в търга (без да се упоменават имената на конкурентите). По този начин, ако някоя оферта е променена, забавена или неполучена, засегнатата фирма ще може своевременно да уведоми за това.

4.7. ОЦЕНКА НА ТРЪЖНИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Процедурата по обявяване на търга преминава в оценка на тръжните предложения веднага, след като станат известни подробностите около предложенията или представените схеми. Оценката представлява намиране на участника, предложил най-ниската цена или най-изгодната оферта. Дори в някои случаи може да се наложи повторно изчисляване на стойности и количествени параметри, за да се гарантира, че крайното изчисление е правилно. Ако това не се направи, задължение на организацията клиент е да прецени дали неточностите, ако са допуснати такива, биха се отразили на резултата от сравняването на предложенията. Обикновено не се приема за непочтено контактуването с някой от участниците с цел изясняване на проблеми при финалния анализ, възникнали във връзка с изчисленията му, при условие че не му се предоставя информация относно резултатите от конкурса.

От друга страна, оценката на офертите може да бъде комплексна и много субективна. Техниките разход/приход могат да дадат на политици и други членове в комисията представа за измеримите разходи и печалби, включваща например една схема за дизайн и строеж. Но различните участници могат да представят различни разработки за дизайн, а освен това много от проблемите, които политиците дискутират, трудно биха се поддавали на количествено измерване. Оттук нататък във всички схеми оценката се връща отново на политическата сцена и свободата на информацията и откритият дебат още веднъж трябва да осигурят начини за борба с корупцията.

Често проблемът се състои в това, че въпросите за корупцията се повдигат известно време след приключване на дебата или оценката на предложените проекти. Поради тази причина всички оценки, особено анализите за приходи/разходи, трябва, подобно на протоколите от разискванията, да са изцяло документирани. Всички обвинения, а също така предприетите относно тях действия трябва да се отбележат. Тези мерки са полезни за обвинената страна, както и ответната реплика към обвиняващата страна.

4.8. ВЪЗЛАГАНЕ НА ДОГОВОРА

Реалното възлагане на договора, спечелил търга, може да се изразява в писменото уведомяване на избрания участник за неговия успех и за датата, от която договорът следва да влезе в сила. Но дори на този етап могат да възникнат рискове.

Ако началната дата не е посочена ясно в документацията, всяко отлагане може да се окаже скъпо струващо. Дори и така само голямо закъснение би заслужавало повторно провеждане на търга. Много голяма част от договорите за строителство са забавяни в началото. Тези първоначални, както и следващите забавяния, могат да бъдат предмет на претенции, възлизаци на големи суми. Достъпът до строителната площадка, условията на работа и нарушаването на правата на околните собственици трябва да бъдат изрично отбелязани в договора. Учудващо е как скъпо струващо отлагане, след възлагане договора, може да предизвика разглеждането на въпроси за времетраенето и условията на работа, дата на започване, достъп на служители от фирмата клиент до строителната площадка и т.н. Разделителната линия между некачествено изготвения проект или недоброто управление на договора, от една страна, и умишленото и вероятно свързано със злоупотребите отлагане на изпълнението, от друга, често е много трудно определяемо.

4.9. КОНТРОЛ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Трудности в интерпретацията и измерванията може да възникват през целия период, в който се контролира изпълнението на договора. Разграничението между клиент и изпълнител по договора трябва да се поддържа на всички нива, за да се предотврати възможността държавната организация да бъде обвинена в непочтеност или корупция. През периода, за който е подписан договорът, е възможно служителите от фирмата клиент да бъдат подлагани на натиск от страна на бивши колеги и лица, с които са работили, да пренебрегват грешки, допуснати при изпълнението, да се съгласят за удължаване на сроковете и т.н. Възможно е да възникнат спорове между изпълнителя и клиента относно вината за забавеното или некачественото доставяне на стоки. Обичайна практика е да се отправят предупреждения и да се определят наказания, в случай че страната по договора не изпълни стандартни изисквания, като време за реагиране в спешни ситуации, срокове и други количествени параметри. В тези случаи определени основни мерки за контрол трябва да влязат в сила през периода на изпълнение на договора.

Разделение на задълженията между клиент и изпълнител по договора

На пръв поглед този въпрос изглежда съвсем ясен. Много от изпълнителите по договорите обаче предлагат консултантски и други експертни услуги при изготвяне и управление на договори. Ако клиентът се изкуши да ползва тези услуги или не разбира връзките между една очевидно независима консултантска услуга и услуга, извършена от страна по договора, тогава може да възникне сериозен конфликт на интереси. Разделението трябва да се спазва и когато някой вътрешен колектив спечели конкурса. Спазването на разделението може да е по-трудно, когато клиентът и изпълнителят работят в едно и също помещение. В този случай, освен ако не е постигнато споразумение да не се канят други контрагенти, липсата на разделение може да предизвика упреци в злоупотреби и създаване на конфликти. Затова всички измервания и изчисления трябва да бъдат извършени независимо от изпълнителя по договора.

Посещения на място

Подробностите за всички посещения на ръководители и одитори от фирмата клиент или други експерти, неучастващи в изпълнението на договора, трябва да бъдат документирани, подписани и датирани. При спорове, възникнали по-късно, тази документация може да предостави ценна информация във връзка с аргументите на двете страни. Дори и при добър метод на управление липсата на правилно документирана инспекция е голям стимул за всеки потенциален извършител на злоупотреби.

Доклади на ръководството

Редовните и навременни доклади, включващи съпоставка на бюджетните с действителните разходи, поръчки, отсрочки, искове за щети, подобрения и количествен контрол, трябва да бъдат изготвени на основата на пряко наблюдение върху събитието, за което се отнасят. Първият знак за злоупотреби често е невъзможността да се даде разумно обяснение за неизпълнение на уговорени срокове или надхвърляне лимита на средствата. Голямото неудобство на такъв доклад е, че от служителя, на когото е възложено неговото изготвяне, се изисква да се съсредоточи върху работата на колегите си и да поеме цялата отговорност за това, че насочва съмненията или подозренията си за прояви на корупция или злоупотреби към своите колеги. В този случай ситуацията е много по-различна и изисква много повече независимост и сила на характе-

ра, отколкото при съставянето на обикновен доклад, представляващ обичайна част от работата на останалите служители. Основното преимущество на извънредния доклад се отнася до редовните процеси, при които главните ръководители са принудени да упражнят правомощията си.

Извънредният доклад при изпълнението на мащабни договори се различава от този, отнасящ се до административни дейности. При големите договори определянето на срокове и оценката на продукта се изготвят с елемент на субективна преценка и един непланиран преразход често е непредвидим и не е причина за тревога. Етапът на завършване на основните строителни работи рядко може да бъде установен с такава точност, с каквата се определя завършващият етап при производството на даден механичен компонент. Поради тези причини редовните доклади на ръководството са по-ценни при борбата с корупцията, отколкото извънредните, при условие че управленското тяло е предприело необходимите действия.

Документи за мястото на строеж

Документацията за мястото трябва да бъде актуална и налице с оглед евентуална инспекция. Посещенията на мястото, организирани със съдействието на главните ръководители, трябва да се извършват в кратък срок и всички свързани с тях документи да са налице. Подробностите при инспекцията на отделните договори са различни, но един от най-значимите елементи е да се направи проверка на плащанията по дати и за извършената работа.

Доставки

Доставките на място, издадените срещу тях фактури и контролът върху стоките на склад трябва да бъдат разрешени и контролирани. За всички доставки и щети и връщания на доставки трябва да има подписани разрешения, указващи и съответната стойност.

Гаранция за добро изпълнение

Стандартна практика е изпълнителят по договора да изготви гаранция за добро изпълнение. Тя не възпира или предпазва от действия с цел злоупотреба, но може да осигури известна компенсация, ако за злоупотреби, извършени от изпълнителят по договора, се докаже, че са оцетили клиента.

Плащания

Различните плащания като например плащания при непредвидени обстоятелства, директни плащания на клиента за сътрудниците на изпълнителя по договора трябва да бъдат извършвани само с разрешение от управлението в

организацията клиент. Ако се изплащат средства, които не са били предвидени първоначално в договора, то веригата на публична отчетност от политиките през служителите, представляващи клиента, до изпълнителя на договора може да се разпадне. Накратко, всичко, което не се включва директно в обхвата на „сметка получени количества“, „удостоверени поръчки“ в условията на първоначалния договор, както и всички подробности, съставляващи част от този договор, трябва да бъдат обяснени изчерпателно със съгласието на главните ръководители.

4.10. ЗАВЪРШВАНЕ И СЧЕТОВОДНО ПРИКЛЮЧВАНЕ

Въпреки че счетоводното приключване представлява уреждане на сметки на страните по договора, те могат да бъдат изготвени от главни вътрешни специалисти, например инспектор, или от консултант като трета страна. Това е значима област, в която вътрешните одитори могат да предприемат атестационна проверка, т.е. да удостоверяват точността на сметките. В повечето случаи инспекторите, инженерите и архитектите на клиента, както и текущите одиторските проверки осигуряват документиран доказателства в подкрепа на окончателните резултати. Посещенията на място, подобно на текущите одиторски проверки, се предприемат през цялото време на изпълнението на договора както одиторските проверки за удостоверяване на различни междинни елементи. В идеалния случай намесата на одитора се извършва периодично, през цялото време на изпълнение на договора, особено през ключовите етапи за проверка на контролните мерки, идентифицирани до момента.

При големи инвестиционни проекти текущият одиторски контрол е желателен, но може да не е осъществим при всички договори, освен ако одиторската секция има особено големи ресурси или са предприети неголям брой инвестиционни проекти. Въпреки това атестацията на окончателните резултати все пак може да осигури ценна информация относно вероятността за извършване на злоупотреби при оценката на тръжните предложения и изпълнението на договора. За съжаление по-ранните етапи, като определяне потребността от проект, определяне на подходящия тип проект и подборът на участниците в търга, често остават извън обхвата на независимата преценка на този по-късен етап.

Имайки предвид вероятната необходимост да се върнем колкото е възможно по-назад, преди етапа на оценка на окончателния резултат, съставихме контролен списък в приложение 4.1. Работата по счетоводното приключ-

ване, извършвана от одитора и инспектора, и по подготовката на сметките в общи линии се изразява в проверка на пресмятанията и фактите: дали всички стойности съответстват на първоначалните сметки; дали всички второстепенни суми са сведени до тази от окончателния резултат.

Трудно е да се очертаят специални методи на проверка, предпазващи от корупция на този финален етап, защото цялата подготовка и одит на счетоводното приключване са в известен смисъл контрол, насочен срещу корупцията, но специално трябва да се отбележат следните моменти:

1. Всяка промяна в условията на първоначално публикувания договор, в схемата на цените, „сметка получени количества“ и т.н. трябва да бъде парафирана от двете страни.

2. Всички промени в окончателните резултати, текущите сметки, поръчките и другите документи, които се представят в подкрепа на плащанията, трябва да са парафирани по гореописания начин и придружени и от писмени обяснения, освен ако не представляват очевидни печатни грешки.

3. Всички окончателни резултати и текуща документация трябва да бъдат предадени на клиента в оригинал.

4. Липсващите разписки, особено тези за различни доставки и продължително изпълнение във времето, трябва да бъдат разследвани и ако е възможно, да бъдат намерени техни копия, предоставени на страните по договора или на доставчиците. При необходимост клиентът трябва да откаже да заплати дължимото.

5. Данните за извършената през деня работа, като например график на работното време, трябва да бъдат подписани от съответния чиновник или инспектор, определен от клиента.

6. Файловете с кореспонденция трябва да бъдат обстойно проверени, особено за информация, свързана със сътрудниците на изпълнителя по договора, както и всякакви оплаквания и спорове. Всички подробности за преговори, състояли се преди и след подаване на документите за участие в търга, трябва да присъстват във файла за кореспонденция. Стандартна практика трябва да бъде архивирането на всички писма, квоти, обявени суми и записки или бележки по телефона.

7. Много често първоначално предложените суми се оказват по-високи от сумите, определени в бюджета. Повторно провеждане на търг може да оскъпи и забави изпълнението на договора; ако сумите съществено не надвишават бюджета, повторно изготвяне на проект или търсенето на други източници на средства, може да се окаже безсмислено. Участниците трябва да бъдат

поканени да намалят предложените суми, като покажат всички лесно постижими спестявания, които могат да се направят според тях, във връзка с определени материали, забавени начални дати и т.н. В този случай са необходими писмени доказателства, които:

а) удостоверяват, че на всички първоначални участници в конкурса са предоставени възможности да преговарят повторно на равни начала. Така например, ако на някой от участниците се разреши да замени един материал с друг по-евтин, то всички останали трябва да бъдат уведомени за тази промяна.

б) удостоверяват, че на никого от участниците не са разкривани подробности от други оферти или за връзки между самите компании.

4.11. КРАЙНА ОЦЕНКА И ОТПУСКАНЕ НА СРЕДСТВА

Този етап обикновено е изпълняван най-некачествено. Освобождаването на замразените средства често е формалност, при която архитект или инженер удостоверява, че основната работа няма значителни дефекти, след като минимални подобрения и поправки бъдат обсъдени с контрагента. Това е моментът, когато ръководството трябва да си зададе въпросите: „Взехме ли правилните решения през по-ранните етапи, определяйки потребностите, осъществимостта и най-добрия договорен проект? Най-подходящия контрагент ли избрахме?“ В основата си такива въпроси са от оперативен характер или са свързани с оценка на пазарната стойност. Но много често при ниска пазарна стойност е възможна корупция.

4.12. ДРУГИ ДОГОВОРИ

Въпреки че одиторската проверка е насочена към инвестиционните договори, тя се използва все по-често при оценката и на други мащабни договори. Повечето държавни учреждения сключват многобройни договори в рамките на един месец, а понякога и за дни, но одиторската проверка може да формира стабилна база за защитата на други мащабни договори от корупция. От допълнителен коментар се нуждаят някои аспекти, имащи широко приложение в договори, различни от инвестиционните.

Консултантски договори

Договори с фирми на консултанти и специалисти носят особени рискове във връзка с назначаването на консултант. Назначаването на консултантите може:

- 1) да е част от по-голям проект (при консултанти архитекти или инженери) като част от проект за строителство;
- 2) да е за работа в определени периоди от време, при които наемането на постоянно работно време е икономически неизгодно;
- 3) да бъде комисия за специализирани съвети.

Наемането на консултанти трябва да се осъществява по процедурите, по които се набират другите контрагенти. Тяхната персонална връзка с организацията може да има решаващо значение при избора на консултант. Този факт често поставя консултанта в приятелски отношения с неговия клиент в сравнение с една средна строителна фирма. Много организации продължават да наемат повторно определени консултанти с мотива, че те разбират особените изисквания на организацията по-добре от представителите на една нова фирма. Създават се т.нар. професионални взаимоотношения, които включват доверие и приспособимост при работни споразумения. Както беше подчертано навсякъде, ръководителят в публичния сектор трябва да има предвид, че работи в интерес на широката общественост и трябва да изпълнява задълженията си почтено. Повечето организации в публичния сектор, които използват консултантски услуги по гореописания начин, натрупват работа, достатъчна за създаването на трайни връзки с няколко консултантски фирми. Още повече, че всеки разумен консултант ще оцени позицията на държавния служител като различна от тази на един местен предприемач. Поради тези причини нормална практика трябва да бъде съставянето на списък от консултанти, при което работата да се предлага на конкурентна основа. Ако установените стандартни цени се предлагат от всички участници, тогава наемането на комисиите на ротационен принцип може да предпази клиента от необходимостта да отправя повторна покана към фирми, чиито стандарти не са достатъчно високи. Официалните условия по наемането на консултанти трябва да бъдат направени публично достояние и да бъдат ясно формулирани в договори или в кореспонденция, която лесно може да се провери, като се съпоставят обявените такси.

Официалната оценка след извършването на услугата трябва да бъде записана в консултантски доклад или друга разработка, с формулирани мотиви за критика или препоръки за връзка с фирмата в бъдеще.

Задължителни търгове с наддаване (ЗТН)

Тази форма на търг е характерна за публичния сектор. Всяка организация е задължена със закон да потърси различни оферти. Основната обосновка зависи много от ценностите и политическите възгледи. ЗТН ще увеличат ли ефикасността, като се намали цената или увеличи качеството на обществените

услуги? Ще се насочат ли данъците към касите на компании за сметка на щети или евентуален банкрут за други? Дали ЗТН карат организациите от общественения сектор да се съревновават или подражават на по-ефикасния свободен пазар? Тези, както и при много други подобни въпроси лежат в основата на идеята за справедливост. Справедливостта е много субективна категория, но ако един държавен служител не работи по начин, приет от всички за справедлив, то почти сигурно е, че той ще бъде смятан за корумпиран.

Вероятно е да се упражнява открит натиск от страна на колеги, които са заложили своята политическа кариера на успеха в конкурса при ЗТН. При такива обстоятелства една от малкото ефективни мерки, предпазващи от корупция, е поддържането на ясно разграничение между задълженията на клиента и тези на изпълнителя. Понякога е трудно да се идентифицира клиентът. По принцип клиент е данъкоплатецът или избирателят. Министърът или отделът, на който е възложен контролът върху функцията на ЗТН, е политическият клиент. Но за целите на практиката, служителите трябва да играят ролята на клиент. Те трябва да определят метода за подбор на контрагентите, да оценят предложените договори и в зависимост от естеството на услугата да оценяват най-различни бизнеспредложения.

Мотивите за избора на определен контрагент трябва да се оповестят публично. В повечето случаи това е предложението с най-ниска цена или най-високи приходи, определено с различни количествени методи. Често самото количествено измерване на услугата в уговорените срокове се оказва трудноизпълнимо. Най-важният момент е, измерванията на разходите за изпълнение да бъдат ясно дефинирани и одобрени от политическите представители много преди изтеглянето на офертите. Всяка промяна на позициите след отварянето на предложенията или предстоящата им оценка трябва да бъде публично документирана.

Напрегнатата обстановка при провеждането на ЗТН в някои държавни учреждения изисква рутинните за един служител решения да бъдат потвърдени на най-високо равнище. Този факт предполага евентуална консултация с адвокат, одитор или търсене на мнение от трета страна.

От голямо значение е стимулирането на открит обществен дебат, както и наличието на обществен достъп до информацията от самото начало на процеса. С определянето на потребностите трябва да се въведе строг контрол върху условията на възлагане на договора. Финалната оценка на предложенията трябва да подлежи на открити политически решения, подобно етапа на установяване на потребност и изграждането на проекта. Инвестиционните проекти следват тази основна последователност, описана в приложение 4.1.

Най-рисковите аспекти на един мащабен проект обикновено са следните:

- 1) концепция и политическо одобрение (включително даването на съгласие за планиране и строителство), свързани с натиск върху политици;
- 2) тръжни процедури;
- 3) удостоверяване за завършена работа или промени;
- 4) удостоверяване на некачествено изпълнение.

Независимо от това дали проектът е за строителство, или за друга обществена услуга, трябва да се поддържа ясно разграничение между задълженията на клиента и изпълнителя. Всички промени трябва да бъдат документирани, а разходите да бъдат контролирани от клиента. Етапът на счетоводно приключване е решаваща контролна мярка, която обединява документните доказателства за всеки етап на работата, както и други непроверени доказателства. Завършването на проекта не означава край нито на неговата оценка, нито на риска от корупция. Затова ръководството трябва да вземе мерки, с които да осигури коригирането на всякакви дефекти, липси и др.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1. Одиторска проверка на счетоводното приключване на изпълнителя

1. Проследяване на всички стойности от първоначалната “сметка получени количества” до окончателния резултат.
2. Проверка на всички показани нараствания на стойностите.
3. Проверка на всички разширения (количества, стойности).
4. Пресмятане на разширенията за съпоставка със сумите (като се провери дали кредитите, където е уместно, са приспаднати).
5. Проверка дали правилните суми са вписани в раздел “обобщени сметки”.
6. Проследяване на обобщените сметки до окончателния резултат.
7. Проверка дали точният размер на общата сума е утвърден от инженера или архитекта.
8. Съгласуване на общите плащания с главната счетоводна книга или запис на плащания.
9. Проверка на плащанията, изброени в главната счетоводна книга и издадените сертификати. Сертификатите трябва да са подписани от инженера или архитекта.
10. Всяка отделна фактура за заплащане на консултанти трябва да бъде съгласувана със стойностите и вида на работата, определена чрез размяна на писма или договор.