
Публикуван на: 18-07-2008

Източник: [Портал Европа](#)



Портал ЕВРОПА ви представя превод на български език на пълния текст на доклада на Европейската комисия за управлението на европейските средства в България - както е в своя първоначален вариант. Вижте документа в word файл [ТУК](#).

Неофициален превод на български език

Проект!

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад на Европейската комисия до Европейския парламент и Европейския съвет за управлението на фондовете на ЕС в България

1. ВЪВЕДЕНИЕ

България получи важна финансова и техническа помощ от Европейския съюз в предприсъединителния период и има право на непрекъсната финансова помощ в големи размери в рамките на настоящата финансова перспектива за периода 2007 – 2013 г. (6.852 млрд. евро само от структурните фондове). Предприсъединителната помощ – програмата ФАР, САПАРД (земеделие) и ИСПА (инфраструктура) – и временната финансова помощ, предвидена в Договора за присъединяване – Преходният инструмент и паричните потоци, както и инструментът Шенген – се създаде с цел да подпомогне България да консолидира социално-икономическата реформа и да се подготви за усвояването на по-големи суми от структурните фондове. Тези програми са на различни етапи на изпълнение, но не всички средства са възложени чрез договори и все още има неизплатени значителни суми.

Структурните фондове и други програми (като инструментът Шенген), които попадат в сегашните финансови перспективи, са в ранен етап на изпълнение и са направени само авансови плащания.

Въпреки че конкретните модели на изпълнение при тези различни програми варират, съществуват общи стандарти на управление и финансов контрол, които задължително трябва да се спазват. Например, трябва да се съблюдават стриктни процедури за поръчки (напр. при търг, оценка и възлагане на договор) и да се упражнява строг финансов контрол. Европейският съюз отпуска финансиране само ако може да се докаже и сертифицира разумно финансово управление.

България среща трудности с много от тези програми и трябва да демонстрира, че съществуват структури за разумно финансово управление, които функционират ефективно. Капацитетът на администрацията е слаб. Освен това се появиха и сериозни твърдения за нередности, както и подозрения за измама и конфликт на интереси при възлагането на договори. Разследванията на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), свързани с управлението на еврофондовете от българските власти, доведоха до временно спиране на предприсъединителните фондове и замразяването на плащания по различни други финансови инструменти през втората половина на 2007 г. и първата половина на 2008 г.

Като съзнава своята отговорност по силата на Договора за ЕО за изпълнение на бюджета и като отчита конкретно необходимостта от разумно финансово управление на еврофондовете и от защита на разходите в рамките на бюджета на ЕС, Европейската комисия смята за необходимо да уведоми Европейския парламент и Съвета, т.е. бюджетния орган, за ситуацията в България, за стъпките на Комисията и за оздравителните действия, които се извършват или се очакват от българските власти. В този доклад се разглежда ситуацията с основните финансиращи програми, прави се преглед на взетите досега мерки и се очертават следващи стъпки.

Ситуацията е сериозна. Отчитайки размерите на проблема, българското правителство наскоро предприе редица коригиращи действия. Започна работа по необходимите процедурни и законодателни промени, които да решат въпроса с конфликта на интереси. Извършиха се и някои ключови назначения на високи управленски постове – като назначаването на вицепремиер, отговорен за координирането на еврофондовете и същевременно оглавяващ българския Съвет за координация в борбата с правонарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. Назначен е и нов директор на одитния орган. Всички тези стъпки са в правилна посока. Те обаче трябва да бъдат последвани от достоверни, структурни коригиращи действия и фундаментална реформа.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО НА РАЗЛИЧНИТЕ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ

2.1. Финансовите инструменти, засегнати от нередности или недостатъци

2.1.1. ФАР/ Преходен инструмент

Програма ФАР и Преходният инструмент са финансови инструменти, които целят оказването на подкрепа на България за осъществяване на реформите и подготовка за усвояване на много по-големи суми в рамките на структурните фондове. Общият размер, предвиден и остатъчен за усвояване в рамките на ФАР и Преходния инструмент, е около 780 милиона евро. Крайният срок за договаряне на средствата по ФАР е ноември 2008 г., а за средствата по Преходния инструмент – декември 2009. Изпълнението на финансираните проектни и съответните плащания по тях ще продължи до 2011.

Европейската комисия наблюдава управлението на тези програми чрез децентрализирана система за изпълнението им, която осигурява децентрализирано управление чрез акредитирани

изпълнителни агенции. Такива агенции в България бяха акредитирани през юни 2007.

Проблеми

Действията по мониторинг и одит показват наличието на сериозни слабости в системите за управление и контрол и насочват към редица нередности, подозрения за измами и конфликти на интереси между програмната администрация и изпълнителите на проектите. В резултат на това са преустановени плащанията към две от Изпълнителните агенции, по-точно Централното звено за договаряне и финансиране и Изпълнителната агенция към Министерството на регионалното развитие и благоустройство. Размерът на плащанията, засегнати от временното преустановяване на предоставянето на финансовата подкрепа, възлиза на около 610 милиона евро, в т. ч. и 250 милиона евро, които още не са възложени чрез договори.

Следващи стъпки

Въпреки многократните настоявания на ЕК за въвеждане на мерки за подобряване на управлението и системите за контрол, съпътствани с реалистична времева рамка, българските власти не съумяха да дадат гаранции за сигурно финансово управление и отстраняване на нередностите. Те не съумяха да представят или изяснят задоволително ситуацията, довела до наличието на нередности и не предприеха въвеждането на всички необходими мерки за тяхното отстраняване. Тъй като двете изпълнителни агенции, споменати по-горе, не съумяха да демонстрират ефективно финансово управление и разходване на предоставените средства за постигане на заявените предварително резултати, ЕК ще оттегли решението, с което се въвежда децентрализираното управление на финансовата помощ от ЕК за тези две агенции. Пряко следствие на това ще бъде фактът, че двете агенции няма да могат да договорят средства, докато не гарантират наличието на системи за управление и контрол и тяхното ефективно функциониране. По отношение на средства, изразходвани до този момент или предстоящи за разходване по сключени договори от тези агенции, ЕК ще прегледа внимателно допустимостта на всички разходи, за които са разрешавани плащания от средствата на ЕК и ако се натъкне на нередности – или няма да признае за допустими плащания, направени със средства на ЕК, или ще изиска тяхното възстановяване.

2.1.2. САПАРД

България може да усвоява средства по програма САПАРД в размер на 445 милиона евро, от които досега са изплатени 235 милиона евро.

Проблеми

Има три вида проблеми, идентифицирани в рамките на програма САПАРД.

Първите са свързани с проблеми около изразходването на средства по проекти на обща стойност 26 млн. евро, които са обект на разследване от ОЛАФ заради трудности в изпълнението, причинени от измами и вероятно корупция. Изглежда, че властите в България са стартирали процедури по

отстраняването им.

Втората група проблеми са свързани с разследвания на дейността на бившия изпълнителен директор на Агенция САПАРД по една от мерките по програмата с общ бюджет от 10 милиона евро. Изпълнителният директор бе освободен от поста си през 2007 след данни за закононарушения в управлението на Държавен фонд „Земеделие“. Българските власти твърдяха, че данните не са свързани с управлението на парите по програма САПАРД. Въпреки това българската Главна прокуратура разследва случая и наскоро обвини бившия изпълнителен директор в „незаконно одобрение на проекти“ по мярка "инвестиции в пазарите за стоки на едро", което доведе до стартирането на наказателни процедури срещу него.

Третата група проблеми е свързана с резултатите от наскоро извършен одит от служби на ЕК върху общата сума от 105 милиона евро, която все още предстои да бъде заплатена от програма САПАРД на бенефициентите (която сума представлява 63% от остатъчната обща сума за усвояване по програмата). Одитът се натъкна на сериозни недостатъци и пропуски по системата за контрол на помощта за инвестиции по три от мерките по програмата.

Следващи стъпки

ЕК информира Националния координатор на помощта (НКП) за резултатите от одита по трите инвестиционни мерки и изиска въвеждането на план за действие, който – заедно с времева рамка за неговото изпълнение – да бъдат предадени на ЕК до 31.07.2008.

В допълнение към това ЕК посочи, че отменя всички предстоящи плащания за всички допълни разходи, които биха възникнали по тези три инвестиционни мерки от страна на НКП към ЕК докато България не коригира системата си за контрол в съответствие с изискванията на ЕК. НКП следва до септември 2008 да информира ЕК за това какви са необходимите подобрения на системата. ЕК ще прецени дали да поднови плащанията, при положение, че получи нужната информация от българските власти, че са изпълнени коригиращите мерки и тази информация бъде потвърдена от независим одитиращ орган. Плащания от НКП към крайните бенефициенти по трите въпросни мерки ще се поднови единствено при изпълнение на същите условия.

2.1.3. ИСПА – Кохезионен Фонд

На фона на трудностите с навременното прилагане на транс-европейските мрежи и инвестициите в екологична инфраструктура, изпитвани от много държави-членки, България се откроява с изключителна бавност. До днешна дата само 18% (156 милиона евро от наличните 879 милиона) са били сертифицирани за тези проекти, които бяха започнати по предприєдинителния инструмент ИСПА, но се приключват съгласно правилата на Кохезионния фонд. През декември 2007 г. Комисията поиска националните власти да представят план за действие с цел ускоряване на изпълнението на проектите, смятани за проблемни. Този план за действие бе прегледан както от отговорните министри, така и от службите на Комисията и бяха идентифицирани конкретните причини за забавянето и необходимите подобрения. Тези подобрения трябва да бъдат предприети

незабавно, за да се осигури осъществяването на всички проекти преди крайния срок за сертифициране на разходите (края на 2010г.)

Проблеми

През януари 2008 г. в българската преса бяха поместени обвинения срещу изпълнителния директор на Национален фонд пътна инфраструктура (НФПИ) за конфликт на интереси, свързани с подписването на договори между НФПИ и строителна фирма под ръководството на негов роднина. В допълнение двама служители на НФПИ, отговорни за прилагането на фондовете на ЕС, бяха арестувани и обвинени във вземане на подкупи. На 24 януари Комисията изпрати писмо до Министерството на финансите с искане за прекратяване на плащанията по трите проекта на НФПИ, финансирани от Фонда за сближаване (преди ИСПА), както и с настояване НФПИ да не подписва нови договори по програми от финансовата рамка за 2007-2013г., преди случаят да бъде надлежно проучен и да бъдат взети необходимите коригиращи мерки. В последствие изпълнителният директор беше сменен.

Финансирането на пътния сектор (144 милиона евро за текущи проекти по Кохезионния фонд, преди ИСПА) беше спряно и се подготвя официално преустановяване. Замразяването на подписването на нови договори в пътния сектор (по програмите за периода 2007 – 2013 г.) остава.

Първите одиторски доклади, предадени от Министерството на финансите до Комисията след извършените разследвания, не успяха да успокоят Комисията, че НФПИ ще може правилно да управлява проекти по Кохезионния фонд. Комисията препоръча да се извърши независим одит, който после да послужи за основа на конкретен и подробен план за действие за подобряването на системите за контрол и управление на НФПИ. На 18.06.2008 г. Комисията получи одиторския доклад, подготвен от международна одиторска компания по поръчка на българските власти, заедно с подробен план за действие, базиран на „предварителните” разкрития на тази одиторска фирма.

Следващи стъпки

Наскоро назначеният заместник министър-председател за фондовете на ЕС осъзнава проблемите и работи за подобряване на общата система за координация и управление на структурните фондове в България.

С цел опростяване и засилване на системата за управление, българските власти наскоро намалиха броя на управляващите органи за проектите, финансирани от экс-ИСПА. Тази промяна ще постави НФПИ под по-строга инспекция и контрол от страна на Министерството на транспорта.

Едно от основните заключения на доклада на външния одитор е, че са необходими по-нататъшни разследвания, по специално по няколко възможни конфликти на интереси. Българските власти в момента са в процес на организиране на въпросните разследвания. Паралелно с това се взеха

първоначални мерки за по-общ преглед на организационната структура на НФПИ. Това трябва да се възприеме като важни първи стъпки в споменатия подробен план за действие.

Навременното и ефективно прилагане на плана за действие ще представлява важен елемент в оценката за съответствие на ОП „Регионално развитие“ и ОП „Транспорт“, по които НФПИ е бенефициент. Крайните срокове за завършване на тази оценка са между септември и ноември 2008 г. Сертифицирането на разходи по тези оперативни програми ще зависи от положителното мнение относно оценката за съответствие, което ще бъде направено от Органа по оценяване на съответствието.

Прилагането на плана за действие на НФПИ ще бъде разгледан от Комисията по-късно тази година. На базата на този преглед Комисията ще реши дали системите за контрол и наблюдение и административният капацитет на Фонда са били достатъчно подобрени; и следователно дали могат да бъдат подновени подписването на договори и финансирането.

2.2. Финансови инструменти в първоначална фаза

Няколко програми са едва в начална фаза на осъществяване. Това означава, че на този етап са направени само авансови плащания, и че Комисията е в процес на установяване дали са достатъчно ефективни системите за контрол и управление, приложени за осигуряване на доброто финансово управление на споменатите фондове в България.

2.2.1. Европейски фонд за рибарството

През декември 2007 г. Европейската комисия одобри ОП за българския рибарски сектор за периода 2007 - 2013 г. Общите допустими разходи по програмата възлизат на 107 милиона евро, с финансиране от Европейския фонд за рибарството в размер на 80 милиона евро. Програмата обхваща цялата територия на България, която е определена като регион, попадащ в Цел „Сближаване“.

Засега е било направено само авансово плащане и оценката на съответствието се очаква през декември 2008 г. Ефективният старт на програмата е предвиден за септември 2008 г. с първата покана за представяне на предложения. Националната агенция по рибарство и аквакултури (НАРА) е отговорна за изпълнението на оперативната програма. В момента тя укрепва своя административен капацитет в работата с оперативната програма и общата политика по риболова. Имаше опасения за лошо управление и нередности в НАРА по отношение на създаването на вътрешни процедури и установяването на обективни критерии за подбора на проекти по Оперативната програма по Европейския фонд за рибарството.

Следващи стъпки

Както е и с другите програми по структурните фондове, възстановяването на разходи по проекти зависи от това дали е задоволителна оценката на съответствието. Освен това регламентите, определящи ЕФР, предвиждат редица възможности за временно спиране, прекратяване или

финансово коригиране на суми по оперативната програма, в случай на нередности или системни пропуски в системата за управление и контрол. Прилага се интегриран подход към одита на програмата за рибарство, както и на структурните и земеделските програми.

2.2.2. Европейски социален фонд

Европейският социален фонд съфинансира две оперативни програми в България - Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ и Оперативна програма „Административен капацитет“. Те възлизат на € 1,185 милиарда евро. Двете оперативни програми бяха приети през октомври 2007 г. и първите грантови схеми и операции бяха пуснати през 2008 г. В съответствие с Финансовия регламент (Регламент 1083/2006), досега са били извършени само автоматични авансови плащания (в размер на 59 милиона евро). Оценка на съответствието на системите за управление и контрол на разходите по Европейския социален фонд ще бъде извършена от Комисията през втората половина на 2008 г., въз основа на подадената от страна на българските власти информация.

Следващи стъпки

Оценката на съответствието трябва да предостави гаранции, че системите, създадени от България, са в тон със съответния основен Финансов регламент и че могат да гарантират добро финансово управление и ефикасно прилагане на Социалния фонд. Докато тази оценка не бъде приета от Комисията, към българските власти не може да бъде извършено възстановяване на разходи по проекти. Очаква се българските власти да представят своите документи за оценка през лятото или началото на есента на тази година.

2.2.3. Инструмент за улесняване на бюджетните паричните потоци и за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение

България е бенефициент по Инструмента за улесняване на бюджетните парични потоци и за подпомагане на изпълнението на Шенгенското споразумение, с общ принос на Общността от 239,5 млн. евро. В съответствие с чл. 32 от Акта за присъединяване, който предвижда най-малко 50% от общата сума да бъдат използвани за дейности по външните граници на Съюза и прилагането на достиженията на правото от Шенген, на България са отпуснати 161 милиона евро (67%) за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

Следващи стъпки

Българските власти трябва да гарантират надеждното управление и контрол на Шенгенското споразумение, особено по отношение на договорните процедури и обществените поръчки и практики. Изобщо не е ясно дали Централното звено за финансиране и договаряне, цитирано по-горе в т. 2.1.1., което изпитва трудности, свързани с финансирането на ФАР, ще бъде в състояние да предостави необходимите гаранции. ЦЗФД трябва да наложи гаранции на процедурите, за да се гарантира, че всеки потенциален или реален конфликт на интереси при

оценяването на офертите е избегнат. В случай на сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, значителни финансови корекции и / или възстановявания могат да бъдат направени по време на приключване на сметките.

2.2.4. Фондове по линия на Общата Програма "Солидарност и управление на Миграционните потоци"

България участва и в Общата програма и има комбиниран принос от 1 млн. евро (за два от тези фондове) за 2007 г. и 1,8 млн. евро (за три от четирите фондове) за 2008 г.

Следващи стъпки

Българските власти, отговарящи за управлението на финансовите средства в рамките на Общата програма "Солидарност и управление на миграционните потоци", трябва да подобрят своя административен капацитет за подготовка на програми и прилагане на системи за контрол. Абсорбционният капацитет трябва да бъде подобрен както на ниво възложители, така и на ниво бенефициенти.

2.3. Сътрудничество с ОЛАФ

ОЛАФ е провела разследване на случаи, свързани с финансиране по ФАР и САПАРД. Опитът на ОЛАФ посочва някои фундаментални слабости в българския административен и съдебен капацитет.

Налице е липсата на ангажираност да се действа решително, бързо и в сътрудничество с други държавни органи, когато измамата е идентифицирана. Така например българският орган, ангажиран с плащанията по САПАРД – Държавен фонд „Земеделие” не е „проактивен” в справянето с предполагаеми нередности, конфликт на интереси или измами, включващи такова финансиране от страна на Общността. Налице са сериозни недостатъци в нивото на сътрудничеството и координацията между различните органи, ангажирани с тези въпроси. В случая със САПАРД, Върховната касационна прокуратура изглежда не е в състояние да предаде доказателство на Държавен фонд „Земеделие”, така че той да може да започне процедурите за финансово възстановяване. От друга страна, когато ДФ „Земеделие” започва възстановяване на такива процедури, въпросът преминава към съответното звено в МФ. Тогава ДФ „Земеделие” изглежда няма по-нататъшна роля в тази област и процесът спира. Това на практика означава, че няма фокусна точка, която да поема отговорността и в крайна сметка нищо не възпира прилагането на лоши практики.

Българските съдебни власти показват склонност към раздробяване на случая на по-малки компоненти, което изключва ефективно разследване и съдебен резултат. Има и случаи на съдебни дела, които са били започнати, но впоследствие прекратени без обосновка, като по този начин се възпрепятства по-нататъшно разследване от ОЛАФ.

В допълнение ОЛАФ се изправя пред случаи на нарушаване на конфиденциалността, неправилно

предаване и дори липса на поверителна информация. Налице е силно подозрение за участие на организираната престъпност. Наскоро назначеният заместник-министър председател е запознат със ситуацията и обещава коригиращи действия. Поет бе ангажимент да се подготви и приеме закон, който да улеснява работата на ОЛАФ и я подпомага, когато осъществява контрол по силата на Директива на ЕС 2185/96.

Накрая, ОЛАФ работи в тясно сътрудничество с българските власти, за да гарантира, че уроците от злоупотребите със САПАРД са добре научени и ще бъдат взети под внимание при съдебно разглеждане на настоящите и бъдещи случаи.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейските фондове, определени за България, са практически израз на солидарността на Съюза с гражданите на България. Предназначението на тези фондове е да подпомогнат по-слаборазвитите райони на страната като катализират необходимите инвестиции в транспорта, телекомуникациите и енергийната инфраструктура и като насърчават конкурентоспособността, социалното включване и подобряват цялата българската икономика и стабилност.

Резултатното използване на тези средства изисква ефективно и надеждно управление и налага структурите за финансов контрол да бъдат на своето място, за да спомагат за доброто осъществяване на целия проектен цикъл – от фазата на оценяване на изпълнимостта на проектна идея и проектната формулировка, през конкурсната процедура и сключването на договор, до последващия контрол за изпълнение и оценка.

България не е способна да се възползва в пълна степен от тези ползи заради критичната слабост на своя административен и съдебен капацитет – както на местно, така и на регионално и национално ниво. Българската публична администрация страда от голямо текучество на служители, неатрактивни заплати, които създават възможности за корупция; а така също страда и от остарели, централизирани процедури. Повод за сериозна тревога са практическата липса на воля при правоприлагането за отстраняване на нередностите и злоупотребите чрез незабавни оздравителни или други защитни мерки; както и липсата de facto на независимост на националните одитни органи и изпълнителните агенции. Липсата на отчетност и прозрачност в процедурите за обществени поръчки с еврофондовете е тежък проблем.

Корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност допълнително усилва общата слабост по отношение на административния и съдебен капацитет. Както е подчертавано във всички доклади за сътрудничество и проверка на ЕК, включително и в този (придружаващ настоящия), липсата на категорична решителност и резултати в борбата срещу корупцията и организираната престъпност е тревожна. Това удря директно по административния капацитет на България и съответно по нейната способност да осигури надеждно управление и ефикасно усвояване на европейски средства. България не само трябва да подобри значително своя административен капацитет, но и също решително да предотврати възможностите за корупция по високите етажи на властта и ефективно да се пребори с организираната престъпност.

Необходими са решителни действия, тъй като приближава крайният срок за сключването на договори по някои от фоновете, след което тези фондове вече ще бъдат загубени за страната.

България е необходимо да:

- Подобри административния капацитет в управлението на еврофондовете, гарантирайки стабилност, обучение и необходима техническа експертиза на служителите. Назначаването на ръководни постове трябва да изключва потенциални конфликти на интереси.
- Елиминира съществуващите или потенциални мрежи от конфликти на интереси в общото управление на евросредствата;
- Подобри наблюдението и прозрачността на процедурите за обществени поръчки на централно, регионално и местно ниво в стриктно съзвучие с прилаганите европейски правила;
- Осигури защитата на финансирането с еврофондове и оздравителните мерки да бъдат прилагани без забавяне, където е необходимо, директно от отговорните агенции или наблюдаващи органи в случаите, когато бъдат открити нередности или злоупотреби;
- Докладва на ЕК без забавяне за нередности или злоупотреби – без значение дали са потвърдени или има само подозрения. Трябва да бъдат установени ясни дефиниции за нередности и злоупотреби и да бъдат съставени инструкции за процедурите, по които те се докладват;
- Предприеме бързи защитни, коригиращи и дисциплиниращи мерки, където е необходимо, и съответно да информира ЕК;
- Надгради върху първоначалните стъпки, предприети за подобряване на координацията между министерствата, между различните заинтересовани страни, както и между централните, регионалните и местните власти.

В последно време са предприети някои стъпки на национално ниво, за да се отговори на тези критични слабости в управлението на програмите и финансовия контрол. Тези ходове са положителни, в правилната посока и трябва да бъдат продължени. ЕК е готова да предостави съвет, помощ и подкрепа на България за да преодолее тези проблеми. ЕК призовава останалите държави-членки също да помогнат на България, като продължат да предоставят независима висококачествена експертиза.

България обаче сама трябва да поеме ангажмента да прочисти администрацията си и да направи така, че щедрата подкрепа, която получава от ЕС, действително да достига до нейните граждани, а не тези средства да бъдат източвани от корумпирани чиновници, свързани с организирана престъпност.