
Публикуван на: 05-12-2008

Източник: [Портал Европа](#)



Агенция 'Фокус' представя резюме на доклада на Европейската комисия за предварителните плащания по проекти на програма ФАР в България.

[Цялата публикация може да бъде прочетена тук.](#)

I. Цели и история

1.1. Цели

Целта на преразглеждането, осъществено от Главна дирекция 'Разширяване' в България в периода 23 септември – 8 октомври 2008 г. бе проверка и анализ на степента, в която части от индивидуални транзакции, вече определени като проблемни и рискови, са засегнати от нередности или злоупотреби. Преразглеждането е фокусирано над договорите на двете агенции за усвояване, на които на 23 юли 2008 г. бяха отнети акредитациите, а именно Централно звено за финансиране и договаряне (ЦЗФД) и тази на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (ИА). Всичко договори са сключени в периода между юни 2007 и юли 2008 г.

Тъй като документът е фокусиран над проблемните и рискови договори, т.е., където ЕК е засекла потенциални нередности или те са били докладвани от българските власти, анализът не може да бъде представителна извадка за всички проекти по програма ФАР. Въпреки това, много от разкритията посочват към наличието на системни слабости, които може да са се отразили и на други проекти.

1.2. Брой на разглежданите договори

Преразглеждането обръща внимание на два типа договори: 1. договори, осъществени според ЕДИС, които са сключени преди ЕДИС, но все още се осъществяват и 2. договори, сключени според ЕДИС, които в момента се осъществяват. Причината за избор на два типа договори е, че има само няколко договора, които са преминали през цялостно сключване и осъществяване според ЕДИС. За първия тип договори фокусът е поставен върху осъществяването, както и сключването им е контролирано от ЕК. За втория тип фокусът е върху сключването и осъществяването им, когато вече са в напреднала фаза.

780 договора по ФАР (420 на ЦЗФД и 360 на ИА на МРРБ) се осъществяват през посочения период. ЦЗФД е подписало 281 договора според ЕДИС, а МРРБ – 235. От тях 35 договора (20 ЦЗФД и 15 на МРРБ) са избрани за документа. Критериите за това са следните:

1. Договори, за които съществуват съмнения за измами;
2. Договори, включени в базата данни на Д2 (финансова подкрепа за следприсъединителния период) за нередности;
3. Договори, за които съществува високо ниво на риск от нередности. Идентификацията на риска се базира на заключения от мониторингови визити на Д2, проверки, вече извършени от външни консултанти и от оплаквания вече получени по време на въпросния период.

1.3. Тип на осъществяваните проверки

Проверките са фокусирани над възлагане на договорите по ФАР. Най-честите слабости и нередности открити досега от Д2, ОЛАФ, външни одитори и наблюдаващи експерти са сметнати за отговарящи на следните критерии:

- ограничена или целенасочена документация за търг
- риск за намеса на външни лица в оценяващите комисии
- Несъгласия сред членовете или манипулиране на оценяващите комисии
- Липса на независим експерт
- Потенциален конфликт на интереси
- Отказ от търгове без да се съобщят причините за това
- Несъгласуваност между детайлите, документацията за търга и сключването на договора;
- Рискове на сключване в „последната минута“;
- Рискове за манипулация в оценяващите комисии
- Липса на прозрачност в процедурите и документацията

Ниво на прилагане

- потенциален конфликт на интереси между облагодетелствания и изпълнителите в етапа на осъществяване и подготовката за търга.
- Поправки в договора и модификации
- Нередности (открити и докладвани или такива, които не са докладвани) по време на осъществяване на договора
- Постигнати резултати – навреме ли са постигнати?
- Адекватност на резултатите, постигнато с оглед на нуждите на получателя
- Приемане на средствата и одобряване на доклад на консултанти
- Спорове между изпълнителите и получателите
- Плащания – дали съответните плащания осъществени от ИА следва предвиденото в договора

Основни заключения

5.2. На тяхна основа бяха направени следните заключения:

1. В разглеждания период съществуват проблеми с интерпретацията и последователно прилагане на националните правила за обществените поръчки. Наблюдавахме разлики в интерпретацията на Закона за обществените поръчки в двете агенции, засягащи ключови за точното прилагане области като измененията на договорите, работата на оценяващата комисия и отмяната на търговете. Отбелязахме и случаи, при които силно формалния начин на неговото приложение подкопава ключови принципи на надеждния финансов мениджмънт като равнопоставеното отношение към кандидатите, прозрачността или принципа „стойност срещу пари“;
2. Неадекватно сформирание на оценяващите комисии: в различни случаи членове без адекватен технически опит се включват в оценяващите комисии и въпреки препоръките на ЕДИС в тях не участват външни независими оценители.
3. Регистриране и архивиране на проблемите - загуба/липса на важни документи. Архивната система на двете агенции ИА и ЦЗФД не е в ред и е налице ясен риск от липса на одитна пътека.
4. Неадекватното съхранение на записите, особено неясните и непълни доклади за оценка и липсващите вътрешни одобрения и/или последващи бележки.
5. Необяснимо големите забавяния в поръчките, включително документите, непредоставени на предварителен контрол от ЕК преди неоснователната акредитация на ЕДИС.
6. Ограничаващите технически спецификации за електронното оборудване, което ограничава конкуренцията и подкопава принципа „стойност за пари“;
7. Незадоволително проследяване и контрол на съмненията за конфликт на интереси, нередности и измами. Слабости в надзора на строителните проекти, включително висок риск от отдаване на подизпълнители и дейности, несъвместими с клаузите на договора.
8. Сигнали за подписване на договори извън крайния срок за това и значително забавяне на хода на изпълнението на договора.
9. Сигнали за препокриване между и вътре в самите програми. (напр. САПАРД/Структурните фондове срещу ФАР).

2.2. Допълнителни заключения, отнасящи се за изпълнителните агенции

Тези заключения са на базата на първичните резултати от разглеждането на проектите, като се вземат предвид и коментарите на НКП (Националния координатор на помощта), Сметната палата, ИА.

ИА на МРРБ

1. Няколко случая препокриване на мениджъри на проекти в различни договори. Въпреки, че МРРБ регистрира случаи, в които на едни и същи мениджъри на проекти се възлагат различни и паралелно развиващи поръчки, не са взети конкретни мерки за ограничаване на тази практика. Нещо повече, тя изглежда се приема добре и се толерира от ИА дори в случаите, при които мениджър на проект изрично получава предложение за „пълна ангажираност“. Налице са случаи, при които едно лице е заето с управлението на 3, 4 или 5 проекта едновременно. Проблемът изглежда е регистриран, но не са предвидени ответни мерки.
2. Неясна политика на членство, участие и достъп до комисиите за оценяване на търговете. С оглед на политиката на състав и избор на комисиите, множество мерки са предложени от националната сметна палата заради разкритията на Д2 (финансова подкрепа за следприсъединителния период) от този доклад, но тяхното практическо осъществяване трябва да бъде допълнително потвърдено, така че да има резултат.
3. Липса на независима оценка за търговете на договори на висока стойност. Логиката на участието на независимо експерт не е спазена и поради това не е приложена. В някои от разгледаните договори, ИА оправдава липсата на независим оценяващ с наличието на наблюдател, чиято независимост и принос към процеса на оценка е неубедителна.
4. Възлагане на договори, въпреки значителни административни пропуски в търговете. ИА коментира, че мерките за корекции ще бъдат предприети в бъдеще с помощта на консултации, но не предостави изясняване на разкритията. Поради това договорите, които при търговете са имали липси или за които оценката на търга е компромисна, не може да бъдат сметнати за приемливи за финансиране по ФАР.
5. Контролът над предварителните плащания не функционира правилно и липса на независимост. Мерки на сметната палата бяха предложени за в бъдеще с цел подобряване на ефективността на контрола над предишните плащания, но изясняване на независимостта не бе предоставено.
6. Неясен контрол над съставните на договора. ИА възнамерява да предприеме някакви мерки (недефинирани) с помощта на консултации, но ефектът от тях ще бъде ясен в бъдеще.
7. Липса на подход за важността на парите. Заключение за тази липса бе признато от ИА, но сериозни аргументи не бяха предоставени.
8. Сериозни отлагания в съставните на договора за заеми. ИА коментира отлаганията с предприемане на мерки в бъдеще, но в момента не може да се очаква влиянието им върху проектите на ФАР.
9. Неспазване на принципите за прозрачност, равнопоставено и отговорно усвояване на фондовете. Въпреки множеството слабости и проблеми, разкрити по време на търговете, ръководени от ИА на

МРРБ заключението не е напълно признато. Много малко мерки са предвидени от ИА като обучение на служители. Всъщност няма всеобхватен подход за недостатъците.

Централно звено за финансиране и договаряне (ЦЗФД)

1. разменени/ сгрешени/ закъснели доставки – според договора

Взехме под внимание предприетите мерки за засилване наблюдаващото звено в ЦЗФД. По време на проверката вече беше очевидно, че експертите, които участват в процеса на проверка на договорите, чието изпълнение вече е започнало, имат много по-високо знание и разбиране за това как да контролират и проверяват чрез структурен подход процеса на изпълнение на договорите, особено преди финалното плащане.

2. Основни проблеми при договорите с Министерството на правосъдието и Министерството на здравеопазването – липса на последователност

Относно проблемите по проектите към Министерството на правосъдието и Министерството на здравеопазването, ние разбираме ясно, че Ръководителят на програмата (РП) е потвърдил ясно, че не може да се справи с тези бенефициенти, а действията, предприети от Националния координатор на помощта (НКП) са все още във фаза на изясняване. Очевидно, нито РП, нито НКП, нито националният ръководител (НР) са предприели сериозни мерки за разрешаване на проблемите с тези двама бенефициенти и липсата на действия от тяхна страна и Старшите програмни ръководители (СПР) не биха могли да подобрят ситуацията, особено относно проектите в сферата на правосъдието.

3. неефективен капацитет за управление на туининг проекти

Предприети са някои мерки за повишаване капацитета на звеното към ЦЗФД, което работи по туининг проекти. ЕК ще трябва да оцени допълнително тези мерки, предвид броя на договорите, които остават да бъдат приключени успешно и навреме.

4. Голямо текучество на кадри, включително загуба на приемственост и липса на опит

Продължава назначаването на допълнително кадри в ЦЗФД. Изглежда, обаче, твърде трудно да се преодолеят проблемите от миналото като знанието за дейността на звеното не може да бъде изградено лесно, а всички нови експерти се нуждаят от обучение и поне няколко месеца опит преди да станат операционни ефективи.

5. Данни за незаконни сключвания на договори с подизпълнители в сферата на строително-ремонтните работи, което се толерира както от надзора, така и от бенефициента

Според ЦЗФД, индикации за незаконно сключване на договор с подизпълнители са разпознати в единичен случай, само по един проект. Няма данни да са предприемани допълнителни стъпки за

предотвратяване на подобни практики в бъдеще.

Тъй като проверката се фокусира само на договори, сключени предимно в период юли 2007 – юли 2008, ситуацията при процедурите по осъществяването на проектите не представя сегашната ситуация, предвид мерките, които ЦЗФД е предприело за подобряване на процедурите по възлагане.

Забелязахме, обаче, че не е дадено адекватно обяснение по разкритията в Министерството на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ) за това как могат да бъдат допуснати грешки при възлагане на поръчки.

III. ПРЕПОРЪКИ

Всички разкрития и данни са изпратени до НКП и НР по време на отчетната среща и писмено, с писмо от Д2, No: 1046210, от 28.10.2008г., като се дава възможност на българските власти да коментират установените разкрития по време на проверката. Коментари са изпратени от НКП, НР и изпълнителните агенции на 07.11.2008г.

Където няма коментари по забележките, приемаме, че те са приети и съответните корективни мерки предстои да бъдат предприети и докладвани обратно до Д2.

След получените коментари, където е необходимо, забележките по разкритията от проверката са били преразгледани. Някои от коментарите не засягат същността на разкритията или са непоследователни, за което не са взети предвид.

На базата на разкритията и коментарите от страна на българските власти, за всеки проект е изготвено заключение и препоръки за последващи действия, където е необходимо.

Формалното зачитане на закона или препратка към правото на РП да взима крайни решения не може по никакъв начин да бъде смятано за достатъчно обяснение и уверение за разумно финансово управление, прозрачност, отчетност и справедлива основа при възлагане на договори, които засягат европейски фондове. Където такива коментари са дадени като единствен аргумент срещу разкритията от проверката, са счетени за недостатъчни.

"Фокус" обобщава, че в анекса (който не е оповестен до момента) са изредени разкритията заедно с коментарите на българските власти по тях и контрааргументите на Д2, както и съответните заключения.