

Критичен анализ и някои бележки относно плана за изпълнение на мерките, свързани с управлението на средствата от ЕС

Добрин Добрев, Калоян Колев

Critical analysis and some notes on the Plan for implementation of measures on the management of European funds: The paper closely examines the government action plan for implementation of measures on the management of European funds. The analysis reveals numerous shortcomings and inconsistencies in intended measures, deadlines, expected results, absence of objective indicators etc. The authors come to the conclusion that in its present structure and content the plan is neither useful, nor applicable.

Key words: *European funds, plan, actions*

ВЪВЕДЕНИЕ

Докладът на Европейската комисия до Европейския парламент и Европейския Съвет относно управлението на средства от ЕС в България¹ от 23.07.2008 г. може да се определи като исторически безпрецедентен в своята критичност и размера на наложените ограничения и санкции. Преустановени са плащания, замразени са средства, отнети са акредитации на изпълнителни агенции, загубени са близо един милиард лева. Реакцията на българското правителство не закъсна и само две седмици по-късно то представи официално своя отговор – над двеста страници „План за изпълнение на мерките, свързани с управлението на средствата от ЕС“². Каква е конкретната позиция на висшата администрация и как тя ще се справи с критичните бележки на ЕК, оказва се, е доста трудно да се разбере, дори за изкушените да вникнат в идеите, вижданията, приоритетите и намеренията на отговорните фактори изложени в плана за действие.

От тази гледна точка, целта на настоящата публикация е да се направи критичен анализ и някои бележки относно мерките предприети от правителството във връзка с констатациите в мониторинговия доклад и управлението на средствата от ЕС.

ИЗЛОЖЕНИЕ

На 23 юли 2008 г. Европейската комисия разпространи Доклад за управлението на средствата от ЕС в България. Констатациите и критиките в този доклад бяха от такъв характер, че предизвикаха сериозни сътресения по всички управленски нива в публичната администрация. ЕК настоява правителството да възприеме последователни структурни коригиращи действия и да извърши необходимите реформи в ключови област, като конкретните препоръки са насочени към:

- Укрепване на административния капацитет за управление на средствата от ЕС;
- Преодоляване на предпоставките за конфликти на интереси;
- Подобряване прозрачността и надзора на процедурите за обществени поръчки;
- Засилване на контрола върху законността и редовността на разходите;
- Защита на финансирането от ЕС и незабавно разпореждане и обратно изземане на дадени средства, когато са установени нередности или измами;
- Незабавно осведомяване на Комисията за измами, независимо дали са потвърдени или са само подозрения;
- Превантивни мерки за предотвратяване на нарушаването на поверителността;
- Подобряване на координацията между заинтересованите лица, централните, регионалните и местните органи и др.

След „проведени задълбочени дискусии“ българското правителство „се ангажира“ да извърши необходимите реформи и да приложи конкретни мерки, осигуряващи стабилност и ефективност на системата за управление на средствата от ЕС. В тази връзка на 8 август е публикуван необходимия планово-програмен документ.

Некоректното разработване на плана прозира още в първа глава, където са изведени основните цели: (1) Възстановяване на регулярните операции по предприсъединителните програми и (2) Получаване на положителна оценка на съответствие по всички ОП.

Така дефинирани целите не са конкретизирани, звучат общо, не са обвързани с конкретни срокове, следователно имат стратегически характер. Същевременно е ясно, че възстановяването на регулярните операции по предприсъединителните програми (ако изобщо е възможно това) трябва да се извърши в най-кратки срокове, изисква конкретна времева рамка и е постижимо в рамките на една година. Това определя целите като оперативно-тактически.

Втората основна част от плана има за цел да представи текущото състояние и проблемните области. Неясно защо, обаче, първият параграф е озаглавен „Преструктуриране на ФРПИ в НАПИ, включително изграждане и доразвиване..., корупционни практики и наличие на конфликт на интереси“. След анализа на обемния материал става ясно, че:

- временно спрени от финансиране са два проекта по програма ИСПА на обща стойност 115 млн. евро;
- по програма ФАР са спрени 10 проекта на обща стойност 10 млн. евро;
- временно са прекратени плащанията по всички действащи проекти (посочени са в Приложение 1) по програма ФАР за които фонд РПИ е бенефициент;
- „Във ФРПИ не са изградени системи за управление и контрол, които да осигурят добро финансово управление на КФ в съответствие с общоприетите принципи и стандарти“.

По нататък в параграфа се казва, че „изложените по-горе проблеми са детайлно анализирани и са предприети мерки за тяхното преодоляване“. Именно тези мерки представляват и най-голям интерес. Те са приложени в „Актуализиран план за действие за засилване на системата за управление и контрол“, „План за действие за изпълнение на препоръки към ФРПИ от одитиращи институции“ и „Матрица, предложена от ЕК за проследяване на липсващите пояснения, заключения и корективни действия от ФРПИ“.

Действията заложи в актуализирания план на системата за управление и контрол могат без преувеличение да бъдат определени като неадекватни, пожелателни и абстрактни. Подобряването на административния капацитет и решаването на констатираните проблеми чрез „окуражаване на професионалното развитие в срок до 15 октомври“ звучи несериозно. Същото се отнася и за създаването на комитет за рисков мениджмънт (каквото и да означава това).

По отношение на действията свързани с изпълнение на препоръките от одитиращите институции прави впечатление разделението на проблемите по отношение на риска на основни и второстепенни. Не става ясно по какви критерии се осъществява това, а и трудно обяснимо е как например неспазване на изискванията на ЗОП или слабостите в процеса на оценка на тръжните оферти се оценяват с второстепенно ниво на риск. Прекомерното желание за бързи действия явно предполага определянето на кратки срокове, но за някои от планираните дейности е пределно ясно, че няма да се осъществят в предвидената времева рамка.

В материала липсва информация за дейностите заложи в горепосочената матрица, макар, че действията по нея трябва да се осъществят до 10.09.2008 г. В този параграф е заложен и нов независим одит с конкретни констатации относно наличието на конфликт на интереси (което е изрично условие на ЕК). Неприемлива

според нас, с оглед на значимостта на проблема, е формулировката: „Този одит се очаква да бъде възложен от министъра на финансите в най-кратки срокове”.

В разгледания първи параграф могат да бъдат констатирани и посочени неточности от структурен и съдържателен аспект. Наименованието му не кореспондира с основната глава, а по скоро показва някои от основните дейности, които трябва да бъдат извършени. Основното заглавие предполага в тази глава да се направи обстоен анализ на настоящата ситуация и да се формулират конкретно проблемните области. Вместо това изложението е ограничено до състоянието свързано с работата на ФРПИ, преустановяване на финансирането по ИСПА (респективно КФ), проблемите с разплащателните агенции и евентуалните действия предприети от националната агенция „Пътна инфраструктура”. Логиката на изложението се нарушава и от приложените екшън планове с неунифицирана структура. Несериозно звучи и желанието за решаване на проблемите с ФРПИ чрез „доусъвършенстване на вътрешните правила на структурата” и да бъде убедена ЕК че „имаме нова работеща структура в лицето на НАПИ”.

Вторият параграф е озаглавен „Възстановяване на плащанията по програма САПАРД и отново съдържанието се различава от наименованието”. Представена е настоящата ситуация, посочени са слабостите констатирани в доклада на ЕК, анализирани са проблемите. Спрените средства по тази програма в стойностно изражение са почти 120 млн. евро. В допълнение са посочени и някои рискове свързани с неспазването на срокове и изтичането на периоди на валидност на финансовите ангажименти на ЕК по годишни финансови споразумения. Това означава, че страната не само може да бъде лишена от финансиране, но и да бъде санкционирана финансово в зависимост от периодите на забавяне.

И съвсем естествено съгласно изискванията на ЕС на 28.07.2008 г. е представен поредния план за действие. Крайния срок за изпълнението на повечето дейности е 15.09.2008, а за някои от тях срокът е до 28.08.2008 г. Този път предвидливо оторизиранят орган е изпратил писмо до ЕК с искане за удължаване на периода с два месеца. Описаният в Приложение 5 план за действие включва по-подробна форма за представяне на детайлния график на дейностите. Таблицата съдържа констатации, корективни действия, отговорно звено, срок, очаквани резултати, статус на изпълнение.

Несъответствията се проявяват още в първото корективно действие, свързано с констатацията за вероятно завишаване на цените/офертите. Планирано е извършване на икономически анализ на средните пазарни цени на активите по всички спрени мерки с цел да се разшири съществуващата база данни на референтни цени. Подобна дейност е трудно осъществима, включително и от наетия външен изпълнител, поради отдалечеността във времето, динамиката на цените и значителния период в който се реализират отделните проекти. Дори и да се осъществи, анализът е практически безполезен, защото тази информация няма да породи никакви юридически последици, тъй като целта е „да се разшири базата данни”.

Внимание заслужава намерението за засилване на последващия контрол там където са извършени проверки и след плащанията са установени липси и несъответствия. За целта се предвижда да бъдат разписани контролни листове, включващи корективни мерки, които при необходимост ще бъдат одобрени от ръководството. Какво представляват и какви критерии съдържат тези листове, кой ще ги разработва, по каква преценка ще бъде определена необходимостта – не става ясно никъде в документа. Няма нужда да се коментират и сроковете – те са към средата на септември. В по нататъшния анализ на плана можем да отбележим достатъчно неясни формулировки, реорганизации на отдели и служби, съмнителни откъм ефективност и постигане на цели в нереални срокове. Активно присъстват и традиционните дейности за подобряване на административния капацитет, тежестовото и назначаването на нови служители.

Най-нереалистично звучи заложеното в трети параграф, в който са описани дейностите за възстановяване на акредитацията на две от изпълнителните агенции по програма ФАР – в МФ и в МРРБ, както и отменяне на мярката за временно спиране на финансирането на текущите проекти, управлявани от тези агенции. Дори не е необходимо да посочваме размера на загубите за страната. Със сигурност, обаче, можем да разгледаме поредния План за действие в поредното Приложение.

Веднага прави впечатление мярката разкриване и докладване на нередности. Отново е необходимо разработването на „преработен и изчерпателен доклад“ с необходимите структура и съдържание в оптимистичния срок до 23.09.08 г. Обърнато е сериозно внимание на контрола, като се предвижда независим одит на цялото финансово управление и на всички системи за контрол във ФРПИ. Озадачаващ, обаче, е очакваният краен резултат - „убедителни примери за това, че са предприети действия по разкритията за високи рискове и препоръките в одиторския доклад“ – срок 15.09.2008 г.

По нататък акцентът отново е поставен върху административния капацитет със съответния нереалистичен и пожелателен характер. Положително, все пак, е желанието да се „състави списък на всички физически и юридически лица, които са признати за виновни за участие в нередности и измами, засягащи средствата на ЕС или се разследват на подобно основание“, въпреки, че предишният срок за този списък беше 20.05.2008 г. Сега срокът е удължен до 15.09.2008 г., но най-вероятно отново ще бъде удължен, тъй като преди това е необходимо приемането на специален закон, регламентиращ кои фирми няма да бъдат допускани до европейските проекти.

Силна част в този план са дейностите свързани с конфликта на интереси. Партньорите от ЕС със сигурност са били информирани неведнъж за приемането на закон за конфликт на интереси. Въпреки това отново се предвиждат дефиниране на понятието „конфликт на интереси“, указания за изключване от тръжни процедури и сключване на договори на лица, които могат да се окажат в конфликтна ситуация. В тази връзка се предвижда да се променят и основни процедури, така, че да се гарантира компетентността на отделните комисии и тяхната независимост.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За съжаление, изведените до тук проблеми и слабости в Плана за изпълнение на мерките, свързани с управлението на средствата от ЕС не са изключение. Те непрекъснато се повтарят във всяка следваща глава и планирани програми от мерки в официалния документ и приложенията към него. Поради това, предвид ограничения обем на настоящата публикация, още на този етап ще си позволим да направим следните няколко обобщения и изводи:

- Планът за действие не дава ясна и пълна представа за състоянието и проблемите. На практика не са посочени истинските първопричини за несправянето с усвояването и управлението на европейските средства;
- Документът е структуриран неправилно от планова гледна точка с хаотично и разпокъсано изложение;
- Планът е изпълнен е с излишна информация, същевременно липсват необходими дефиниции и изходни постановки;
- Заложените действия не са синхронизирани, някои от тях са невъзможни за изпълнение, в много от случаите не са предвидени и обективни измерители за постигнатите резултати;
- Повечето предвидени срокове са нереалистични, а дейностите имат по-скоро пожелателен характер;
- Допуска се значителна доза субективизъм при оценка на различните ситуации и липсва методология за обективност и безпристрастност;

• За пореден път отсъства обективното признание за определящата роля на повсеместната корупция, а проблемите се отдават на квалификацията и мотивацията на администраторите от най-ниско ниво.

Констатационите пропуски и слабости дават основание за конкретни предложения:

• Конструирание и използване на единна методология при разработването на планово-програмни документи от национален и регионален характер.

• Привличане на утвърдени специалисти по планиране и програмиране при разработването на различните планове, проектни и програмни документи.

• Разработване и прилагане на нова система от индикатори за измерване и съпоставка на планирани и постигнати резултати.

• Ясно и недвусмислено персонализиране на отговорността по всички нива на изпълнение.

• Промяна на нормативната уредба относно наказателната отговорност.

• Улесняване и опростяване на процедурите за разработване на проектни предложения.

• Оценка на проектните предложения да се извършва от независима комисия с променлив състав включваща и външни специалисти на ротационен принцип. По същия начин може да се осъществява и контрола върху правилното усвояване на одобрените по различни проекти средства (такава практика е установена в някои от новоприетите членки на ЕС).

Многословие, незначителни промени и стари обещания – по този начин кратко може да бъде резюмиран Планът за изпълнение на мерките, свързани с управлението на средствата от ЕС. Той е не само ненужно обемен, но и изпълнен с клишета, с дейности без необходимата конкретика, адекватност, ресурсна, времева и организационна осигуреност, с множество добри пожелания. Обективността изисква да посочим, че в плана са включени и много логично необходими и конкретни дейности, но за съжаление техните срокове за реализация, зависимостта им от законодателството и сериозните коригиращи изисквания на европейските партньори, както и трайно възприетите корупционни практики ще направят тяхното прилагане невъзможно или ефектът им минимален. Като цяло в настоящия си вариант Планът за изпълнение на мерките, свързани с управлението на средствата от ЕС не е полезен и постигането на заложените цели е твърде съмнително.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета относно управлението на средства от ЕС в България, Комисия на Европейските Общности, Брюксел, 23.7.2008 г. COM(2008) 496.

[2] План за изпълнение на мерките, свързани с управлението на средствата от ЕС в отговор на доклада на Европейската Комисия за напредъка на България, МС на Р. България, август, 2008 г.

За контакти:

Гл.ас. д-р Добрин Добрев, Катедра „Стопанско управление“, Икономически университет – Варна, тел.: 052/660-285, e-mail: dobrev.dobrin@abv.bg

Гл.ас. д-р Калоян Колев, Катедра „Обща икономическа теория“, Икономически университет – Варна, тел.: 052/660-474, e-mail: kolevk@ue-varna.bg

Докладът е рецензиран.