

ПУБЛИЧЕН СЕКТОР

**Доклад на независимия одитор
върху дейността и трансакциите, извършени от Националната
агенция "Пътна инфраструктура" през бюджетната година,
приключваща на 31 декември 2007 г.
31 октомври 2008 г.**

ОДИТ

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД





КПМГ България
Ул. "Фрийтоф Хансен" N37
София 1142
България

Тел.: +359 2 9697 400
Факс: +359 2 980 04 58

Г-н Пламен Орешарски
Министър на финансите
Министерство на финансите на Република България

31 октомври 2008 г.

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Уважаеми господин Орешарски,

Финансов одит на дейността и транзакциите, извършени от Националната агенция "Пътна инфраструктура" през бюджетната година, приключваща на 31 декември 2007 г.

В съответствие с обхвата, предвиден в нашия договор за ангажимент, приложено Ви изпращаме окончателен Доклад на независимия одитор за дейността и транзакциите, извършени от Националната агенция "Пътна инфраструктура" през бюджетната година, приключваща на 31 декември 2007 г. Този доклад включва и документа "Информация в подкрепа на Доклада на независимия одитор".

С уважение,

Гертана Мантаркова
Управляващ съдружник
КПМГ България ООД

КПМГ България ООД е българско дружество
с ограничена отговорност и фирма членка на КПМГ
Глобална мрежа от фирми-членки, организирани
на КПМГ Интернационал, международно дружество

Бюро на Европейския център при Агенция по
информацията ЕИК (08055551)
България, Булевард Радне 155 1000 2004
София, България
Република България (ЕАД)



Съдържание

Съдържание

Съдържание	Страница
Доклад на независимия одитор	i-vii
Информация в подкрепа на Доклада на независимия одитор	1
Речник на термините	2
1. Резюме	3
2. Изпълнение на дейността на НАПИ през 2007 г.	7
3. Достоверност на счетоводните сметки	14
4. Законосъобразност и редовност на транзакциите	20
5. Основни констатации	24
Приложения	73

Доклад на независимия одитор

Г-н Пламен Орешарски
Министър на финансите
Министерство на финансите на Република България

Националната агенция "Пътна инфраструктура"

Въведение

- Беше ни възложено от Министерство на финансите на Република България да извършим одит на дейността и на транзакциите, извършени от Националната агенция "Пътна инфраструктура" през бюджетната година, приключваща на 31 декември 2007 г., по отношение на достоверността на Годишния Финансов Отчет, който включва счетоводен баланс, годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета и пояснителни бележки и оповестявания, както и по отношение на законосъобразността и редовността на транзакциите.
- Нашият одит включва периода от 1 януари 2007 до 31 декември 2007 г. Отговорността ни не обхваща транзакции или събития, възникнали преди или след тези дати.
- Този доклад е изготвен изключително за нуждите на Министерството на финансите на Република България в съответствие с условията на нашия ангажимент. Нашата работа беше извършена с цел да можем да изразим мнение за предмета, за който бяхме назначени от Министерството на финансите, и за никакви други цели.

Вътрешноприсъщи ограничения

- Поради вътрешноприсъщите ограничения във всяка система за вътрешен контрол е възможно да възникне измама, грешка или несъответствие със законови и нормативни изисквания, които да не бъдат установени. Също така, одитът не беше планиран да установи всички слабости или грешки в системата за вътрешен контрол, що се отнася до изискванията посочени по-горе, тъй като одитът не е извършван по време на периода на фактическото прилагане на предмета на ангажимента и процедурите, приложени от нас по отношение на съществуващите вътрешни контроли, са извършени на извадкова база. Всяка проекция на оценката на контролните процедури към бъдещи периоди би била изложена на риска процедурите да станат неподходящи поради промяна в условията или тяхното ниво на съответствие да се понижи.

Доклад на независимия одитор (продължение)

Отговорност на ръководството

- Отговорността за изготвянето и точното представяне на Годишния Финансов Отчет, който не съдържа съществени неточности, независимо дали се дължат на измама или грешка, и за законосъобразността и редовността на свързаните с него трансакции, се носи от ръководството на Националната агенция "Пътна инфраструктура". Тази отговорност включва: дизайн, прилагане и поддържане на подходяща система за вътрешен контрол, включително на контролни процедури, прилагани при планиране на дейността, тръжни процедури, договаряне, мониторинг, извършване на плащания и отчетност, които да са в пълно съответствие с Правилника за структурата, дейността и организацията на работата на НАПИ и нейната администрация, и други приложими законодателни актове. Тя също включва избор и прилагане на подходящи счетоводни политики и изготвяне на приблизителни счетоводни оценки, които са разумни в дадените обстоятелства.

Отговорност на одитора

- Нашата отговорност се свежда до изразяване на независимо мнение за достоверността на Годишния Финансов Отчет, и за законосъобразността и редовността на трансакциите, свързани с дейността на Националната агенция "Пътна инфраструктура" като разпоредител с бюджетни средства, въз основа на нашия ангажимент. Нашият одит беше проведен в съответствие с Международните одиторски стандарти. Тези стандарти изискват одитът да бъде планиран и проведен така, че ние да се убедим в разумна степен на сигурност, че Годишният Финансов Отчет не съдържа съществени неточности и че свързаните с него трансакции, взети като цяло, са законосъобразни и редовни.
- Нашият ангажимент включва изпълнението на процедури с цел получаване на доказателства за сумите в Годишния Финансов Отчет и за законосъобразността и редовността на свързаните с него трансакции. Избраните процедури зависят от нашата преценка, включително оценката на рисковете от съществени несъответствия в Годишния Финансов Отчет, и от съществено отклонение от приложимото законодателство, независимо дали те се дължат на измама или на грешка. При извършването на тези оценки на рисковете ние вземаме под внимание системата за вътрешен контрол по отношение на изготвянето и връщането на Годишния Финансов Отчет и процедурите за контрол, прилагани за гарантиране на законосъобразност и редовност на свързаните с него трансакции, но не с цел изразяване на мнение относно ефективността на системата за вътрешен контрол на НАПИ като цяло. Ние не носим отговорност за формиране на заключение дали всички възможни контроли съществуват в системите. Одитът включва и оценка на това дали счетоводните политики са подходящи и дали приблизителните счетоводни оценки, направени от ръководството, са разумни, както и оценка на цялостното представяне на Годишния Финансов Отчет.
- Считаме, че получените от нас одиторски доказателства са подходящи и достатъчни за формирането на база за изразяване на нашето мнение.

Доклад на независимия одитор (продължение)

Мнение за достоверността на счетоводните сметки

Счетоводна база

- Политиката на НАПИ е да изготвя годишния отчет за касовото изпълнение на бюджета на касова основа. На тази база приходите се признават, когато парите бъдат получени, и разходите се признават, когато бъдат изплатени.
- В допълнение, другите елементи на Годишния Финансов Отчет на НАПИ са базирани като цяло на принципа на начислението, модифициран за някои статии, и на инструкциите и ръководствата, издадени от Министерството на финансите, приложими за организации на бюджетна издръжка.

База за квалифицирано мнение

- Установените през одитирания период практики не могат да предоставят достатъчно надеждна информация за целите на управленския анализ и отчетност. Не се съхранява пълна база данни с подробности за всички изпълнявани проекти, както и с информация за съответните изпълнители, етап на изпълнение, издадени сертификати и фактури и извършени плащания. Не може да се направи обхватен анализ на дейностите, свързани с изграждането, експлоатацията и поддръжката на републиканската пътна мрежа по отделни проекти. В резултат на това, ние не бяхме в състояние да потвърдим напълно надеждността на първичната информация, послужила ни за база за избор на извадка.
- Договори, свързани с основен ремонт и рехабилитация, са включени в годишната програма за текущи ремонти и поддръжка, за което свидетелства естеството на работата. В последствие, плащанията за основен ремонт и рехабилитация по такива договори са отчитани в годишния отчет за касовото изпълнение на бюджета в статията "Текущ ремонт" (параграф 10-30). В резултат на това класификацията на плащанията според техния характер в годишния отчет за касовото изпълнение на бюджета е неточна. Поради естеството на счетоводната и оперативна документация, ние не бяхме в състояние да оценим неточните вписвания в количествено изражение.
- Изпълнена сертифицирана работа за текущ ремонт, нова инфраструктура, рехабилитация и основен ремонт не е начислявана последователно в случаите, когато работата е извършена, но съответната фактура все още не е получена и/или осчетоводена. Поради естеството на счетоводните и оперативни данни и извадковия характер на одитните техники, ние не можахме надеждно да оценим пълния ефект върху разходите в оборотната ведомост и върху задълженията в баланса към 1 януари 2007 и към 31 декември 2007 г.

- Приходите от продажбата на винетни стикери от външни агенти се отчитат на базата на средствата, получени в сметките на НАПИ, вместо при прилагане на принципа на начислението. Макар да няма невярно представяне в годишния отчет за касовото изпълнение на бюджета, общите приходи от винетни такси в оборотната ведомост за 2007 г. са посочени с 3,994 хил. лева по-малко, а вземанията в счетоводния баланс към 1 януари 2007 г. и към 31 декември 2007 г. са посочени съответно с 2,317 хил. лева и 6,311 хил. лева по-малко.

- В последната унифицирана счетоводна политика на НАПИ, приета по времето, когато първостепенният разпоредител с бюджетни кредити е МРРБ, методът на историческата цена е избран за оценката на дълготрайните материални активи след придобиването им. Няма налични доказателства, че са предоставени ревизирани указания след промяната на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити от МРРБ на Министерството на финансите през м. август 2006 г. От друга страна, през 2007 г., определени активи са преоценени по справедлива стойност от някои от специализираните звена на НАПИ. При тези обстоятелства ние не бяхме в състояние да определим дали е необходимо да се направят корекции във финансовия отчет по отношение на дълготрайните материални активи.

- Ние не присъствахме на годишната инвентаризация на дълготрайните материални активи, посочени с обща стойност в размер на 55,175 хил. лева и на материалните запаси с обща стойност 8,973 хил. лева, към 31 декември 2007 г., защото тази дата предхожда датата на нашето назначаване в качеството ни на одитори на НАПИ. Ние не успяхме да се убедим относно количеството и състоянието на тези активи чрез прилагането на други одиторски процедури. Следователно, ние не бяхме в състояние да определим дали е необходимо да се направят корекции на сумите във финансовия отчет за дълготрайни материални активи, материални запаси, разходи за материали и отписване или обезценка на дълготрайни активи.

Квалифицирано мнение за достоверността на счетоводните сметки

- По наше мнение, с изключение на описаното в горните параграфи, Годишният Финансов Отчет на Националната Агенция "Пътна Инфраструктура" представя вярно, във всички съществени аспекти, транзакциите, извършени от НАПИ в качеството ѝ на разпоредител с бюджетни средства през бюджетната година, приключваща на 31 декември 2007 г., в съответствие със счетоводната база, описана по-горе.

Доклад на независимия одитор (продължение)

Мнение за законосъобразността и редовността на транзакциите

База за квалифицирано мнение

- Договори, свързани с основен ремонт и рехабилитация, са включени в годишната програма за текущи ремонти и поддръжка, за което свидетелства естеството на работата. На следващ етап, плащанията за основен ремонт и рехабилитация по такива договори са отчитани в годишния отчет за касовото изпълнение на бюджета в статията "Текущ ремонт" (параграф 10-30). Поради това считаме, че е възможно приложими процедури по одобрение и мониторинг на работи, свързани с основни ремонти и рехабилитация, да не са непременно прилагани във всички засегнати обекти.
- Бяха установени тръжни процедури, при които различни комисии са подхождали различно при еднакви ситуации, или са прилагали различен подход към кандидатите в определена тръжна процедура. Според нас, принципът за равнопоставеност и недискриминация не е спазван в процедурите с обща стойност на договорите на спечелилите кандидати за основни ремонти в размер на 60,466 хил. лева, и за текущи ремонти в размер на 41,164 хил. лева. Извършените през 2007 г. плащания по тези договори възлизат съответно на 15,162 хил. лева и 5,100 хил. лева.
- Бяха установени тръжни процедури, при които са допускани слабости в оценката на ситуации на конфликт на интереси. В частност, идентифицираните случаи включват:
 - Служител на НАПИ на ръководна длъжност, имащ директен или косвен интерес като притежател на дялово участие в изпълнителя
 - Служител на НАПИ на ръководна длъжност, имащ близък родственник на ръководна длъжност в изпълнителя
 - Служител на НАПИ, назначен за член с право на глас в оценителска комисия, който е бизнес партньор на управител на изпълнителя
 - Пропуск да се назначи оценителска комисия, когато са договаряни допълнителни работи и надзор.Установените случаи засягат обекти с обща стойност на сключените договори в размер на 88,280 хил. лева, като извършените през 2007 година плащания по тези договори възлизат на приблизително 18,690 хил. лева.

- Основно изискване е дейностите да бъдат извършвани и разходите да са възникнали, в рамките на допустимия период и договорените суми. Установени са случаи, когато дейности и разходи продължават да бъдат извършвани без необходимите договорни корекции, в т.ч.:
 - През 2005 г., НАПИ удължава срока на Договора за консултантски услуги за проект Автоматизирала Тракия Лот 1 и Лот 5 до 30 ноември 2006 г., с 12-месечен гаранционен срок до 30 ноември 2007 г. Това е формализирано с писмо и без да отразява новите финансови условия. Съгласно чл. 16 от този договор, промяна на сроковете и условията по договора е възможна само с писмено съгласие на двете страни. Общата сума, платена на Консултанта от началото на проекта до края на 2007 г., е 10,376 хил. лева, докато сумата по договор е 6,360 хил. лева. Плащанията, извършени през 2007 г., възлизат на 1,707 хил. лева.
 - Общата сума на плащанията, направени по шест от лотовете към Транзитни пътища IV и два други проекта през 2007 г., за работа, извършена извън договорения срок, възлиза приблизително на 1,056 хил. лева. Съществува риск и след 1 януари 2008 г. да се извършват плащания в недопустим период или финансов размер.
 - Съгласно чл. 13, ал. 3, т. 3 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, като част от отговорностите си за контролните дейности ръководителите на организацията от публичния сектор следва да въведат система за двоен подпис, която не разрешава поемането на финансово задължение или извършването на плащане без подписите на ръководителя на организацията и лицето, отговорно за счетоводните записвания. Повечето от прегледаните при одита договори не са подписани от лицето, отговарящо за счетоводните записвания като доказателство за неговото информирано съгласие.
- Квалифицирано мнение за законосъобразността и редовността на транзакциите
- По наше мнение, с изключение на описаното в горните параграфи, транзакциите на Националната агенция "Пътна инфраструктура" през бюджетната година, приключваща на 31 декември 2007 г., свързани с дейността ѝ като разпоредител с бюджетни средства, са осъществени, във всички съществени аспекти, в съответствие с Правилника за структурата, дейността и организацията на работата на НАПИ и нейната администрация и други приложими законодателни актове.

Доклад на независимия одитор (продължение)

ОКГПМГ България

Обръщане на внимание

- В хода на нашата работа ние установихме редица конкретни недостатъци и слабости, които са описани в документа "Информация в подкрепа на Доклада на независимия одитор". След 2007 г., през август 2008 г. Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" към Министъра на финансите, се преобразува в НАПИ, която е първостепенен разпоредител с бюджетни средства към Министерския съвет. Ръководството на НАПИ трябва да положи значими усилия за въвеждане на адекватни системи за финансово управление и контрол, за да се подобри управлението на дейността и да се намали максимално рискът от незаконосъобразни разходи.
- Ние не сме назначавани за одитори на Годишния Финансов Отчет на НАПИ за периоди, приключващи на или преди 31 декември 2006 г. Тъй като много от договорите са сключени преди 2007 г. и продължават след 2007 г., в документа "Информацията в подкрепа на Доклада на независимия одитор" се правят препратки към по-ранни и по-късни събития. От друга страна, в работата ни са включени само дейности от други години, които са свързани с работата ни, отнасяща се до 2007 г.
- Обхватът на нашата работа не обхваща транзакциите, извършени през 2007 г. и сметките на НАПИ, свързани с управлението на средства по проекти, финансирани от Кохезионния фонд съгласно Регламент №1164/94 (програма ИСПА и програма ФАР). Финансовите резултати от такива транзакции не се отчитат в Годишния Финансов Отчет, обект на настоящия одит.

ОКГПМГ България (ООД)

София, 31 октомври 2008 г.
КПМГ България ООД
ул. "Фридьоф Нансен" №37
София 1142
България





Информация в отношении Доклада на независимых аудиторов

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Адрес: ...



Речник на термините

ГПТРП	НФ	Национален фонд
Доклад	ОПУ	Областно пътно управление
ЕИБ	РПС	Транзитна пътна служба
ЕК	Тарифа №12	Тарифа №12 за таксите, които се събират в системата на Министерството на финансите по Закона за държавните такси (версия ДВ бр. 24/1993 г., изм. ДВ бр. 54/2008 г.)
ЕС, Общността	ТП	Транзитни пътища
ЗОП	ФАР	Предприсъединителна програма на Европейския съюз
ЗФУКПС	ЧР	Човешки ресурси
ИА	BGN	Български лев
ИДЕС	CV	Curriculum Vitae, биография
ИНТОСАИ	EUR	Euro, евро
ИСПА	ЕVС	Evaluation Committee, Комисия за оценка
КБ	FIDIC	Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (International Federation of Consulting Engineers), Международна федерация на инженерите консултанти
МОС	IPC	Interim Payment Certificate, сертификат за междинно плащане
МРРБ	JV	Joint venture, Консорциум
МТ	PRAG	Практическо ръководство за договорни процедури (валидно от 1 февруари 2006 г.)
МФ	VO	Variation Order, нареждане за промяна
МФИ		
НАПИ, ФРПИ		
Годишна програма за текущ ремонт и поддръжка		
Доклад на независимия одитор и Информация в подкрепа на Доклада на независимия одитор		
Европейска инвестиционна банка		
Европейска комисия		
Европейски съюз		
Закон за обществените поръчки		
Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор		
Изпълнителна агенция		
Институт на дипломираните експерт-счетоводители в България		
Международната организация на Върховните одитни институции		
Пред присъединителна програма на Европейския съюз		
Краен бенефициент		
Международни одиторски стандарти		
Министерство на регионалното развитие и благоустройството		
Министерство на транспорта		
Министерство на финансите		
Международни финансови институции		
НАПИ (Национална агенция "Пътна инфраструктура") от 8 август 2008 г.		
ФРПИ (Фонд "Републиканска пътна инфраструктура") предшественик на НАПИ м. август 2006 г. – м. август 2008 г.		
ИАП (Изпълнителна агенция "Пътища") предшественик на НАПИ м. март 2000 и м. август 2006 г.		
ГУП (Главно управление "Пътища") предшественик на НАПИ м. декември 1952 г. – м. март 2000 г.		
С оглед на яснотата в доклада навсякъде се посочва НАПИ.		

1.1 Въведение

На КПМГ България ООД е

- възложено да извърши независим финансов одит на дейността и транзакциите, извършени от НАПИ през бюджетната година, приключваща на 31 декември 2007 г., по отношение на достоверността на Годишния Финансов Отчет, който включва счетоводен баланс, годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета и пояснителни бележки и оловестявания, както и по отношение на законосъобразността и редовността на транзакциите. В допълнение, обхващат на работата включва също и преглед на съществуващите и потенциални положения на конфликт на интереси по отношение на НАПИ през финансовата 2007 г.

Нашият ангажимент

- На КПМГ България ООД е възложено с решение на Министерството на финансите на Република България от 22 август 2008 г. да извърши независим финансов одит на дейността и транзакциите, извършени от Националната агенция "Пътна инфраструктура" (НАПИ) през бюджетната година, приключваща на 31 декември 2007 г., по отношение на достоверността на Годишния Финансов Отчет, който включва счетоводен баланс, годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета и пояснителни бележки и оловестявания, както и по отношение на законосъобразността и редовността на транзакциите. В допълнение, обхващат на работата включва също и преглед на съществуващите и потенциални положения на конфликт на интереси по отношение на НАПИ през финансовата 2007 г.
- Целта на работата по отношение на достоверността на Годишния Финансов Отчет е да се получат достатъчни доказателства, за да се направи извод за степента, в която получените средства и плащания са отчетени надлежно в годишния отчет за касово изпълнение на бюджета, и че Годишния Финансов Отчет представя вярно, във всички съществени аспекти, транзакциите, извършени от НАПИ в качеството ѝ на разпоредител с бюджетни средства, през бюджетната година, приключваща на 31 декември 2007 г.
- Целта на работата по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните транзакции е да се съберат достатъчно доказателства за изразяване на мнение дали контролните процедури, прилагани в периода от 1 януари до 31 декември 2007 г. в Националната агенция "Пътна инфраструктура", са задоволителни по отношение на Правилника за структурата, дейността и организацията на работата на НАПИ и нейната администрация, и други приложими законодателни актове.
- Обхватът на нашата работа не обхваща транзакциите, извършени през 2007 г. и сметките на НАПИ, свързани с управлението на средства по проекти, финансирани от Кохезионния фонд съгласно Регламент №1164/94 (програма ИСПА и програма ФАР). Финансовите резултати от такива транзакции не се отчитат в Годишния Финансов Отчет, обект на настоящия одит.

- Ние не сме назначавани за одитори на Годишния Финансов Отчет на НАПИ за периоди, приключващи на или преди 31 декември 2006 г. Тъй като много от договорите са сключени преди 2007 г. и продължават след 2007 г., в документа "Информацията в подкрепа на Доклада на независимия одитор" се правят препратки към по-ранни и по-късни събития. От друга страна, в работата ни са включени само дейности от други години, които са свързани с работата ни, отнасяща се до 2007 г.
- Доколкото не е предвидено изрично от закона, ние не приемаме и не поемаме отговорност към трета страна освен Министерството на финансите, както за извършената от нас работа и издадения от нас доклад, така и за формираните от нас заключения.

Заключения

- Нашият Доклад на независимия одитор представя нашето заключение от извършената работа.
- Доклада на независимия одитор следва да се разглежда неразделно от Информацията в подкрепа на Доклада на независимия одитор.

1.2. Класификация на констатациите

- По време на нашата работа ние идентифицирахме и документирахме известен брой констатации. Тези констатации са представени в съответните раздели от Информацията в подкрепа на Доклада на независимия одитор – съответно категоризирани според нивото на значимост, което считаме, че трябва да се приложи при определени критерии.
- Категориите, които сме използвали при определяне на нивото на важност на направените констатации, са както следва:

Категория на констатациите Основни	Описание
Второстепенни	Препоръки, на които следва да се обърне незабавно внимание на високо ниво в структурата на НАПИ
Несъществени	Препоръки, които засягат системата за контрол като цяло и изискват навременно внимание на подходящо ниво в структурата на НАПИ
	Несъществени констатации, на които е обърнато внимание

2.1 Институционална рамка

Фонд "Републиканска

пътна инфраструктура" е създаден с изменение на Закона за изменение на пътна инфраструктура в сила от м. август 2006 г. (ДВ, бр. 64/2006).

Изменението предвижда преобразуването на

Исполнителната агенция "Пътница" към

Министъра на регионалното развитие и

благоустройството във Фонд "Републиканска

пътна инфраструктура" (ФРПИ) – второстепенен

разпоредител с

бюджетни кредити към Министъра на

финансите.

През м. август 2008 г.

ФРПИ се преобразува в НАПИ и става

първостепенен

разпоредител с

бюджетни кредити към

Министерския съвет.

Обща информация

Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" е създаден с изменение на Закона за пътищата в сила от м. август 2006 г. (ДВ, бр. 64/2006).

Изменението предвижда преобразуването на Исполнителната агенция "Пътница" към Министъра на регионалното развитие и благоустройството във Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" (ФРПИ) – второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министъра на финансите.

Структурите, предшествващи ФРПИ, са Исполнителната агенция "Пътница" (между м. март 2000 г. и м. август 2006 г.) и Главно управление "Пътница" (между м. декември 1952 г. и м. март 2000 г.).

Съгласно измененията на Закона за пътищата в сила от м. август 2008 г. (ДВ, бр. 69/2008), Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" към Министъра на финансите се преобразува в НАПИ, която е първостепенен разпоредител с бюджетни средства към Министерския съвет.

Структурата, дейността и институционалната организация на ФРПИ са предвидени в Правилника за структурата, дейността и организацията на работата на НАПИ и нейната администрация, приет с Постановление на Министерския съвет №240/2006 г. (ДВ, бр. 77/2006 г., посл. изм. ДВ, бр. 55/17.06.2008 г., отм. ДВ, бр. 79/09.09.2008 г.). В допълнение, организацията на работата е предвидена във Вътрешни правила, които включват вътрешните процедури, приложими към различните административни звена на ФРПИ, както и задълженията, отговорностите и взаимоотношенията във Фонда.

Нормативната база, в която е предвидена работата на ФРПИ, се състои от различни видове нормативни актове. Основните нормативни актове са:

- Закон за пътищата (версия ДВ бр. 64/8.08.2006 г., изм. ДВ бр. 69/5.08.2008 г.) и правилника за прилагането му, приет от Министерския съвет (версия ДВ бр. 93/17.11.2006 г., изм. ДВ бр. 79/9.09.2008 г.)
- Правилник за структурата, дейността и организацията на работата на НАПИ и нейната администрация (ДВ бр. 77/19.09.2006 г., отм. ДВ бр. 79/9.09.2008 г.)
- Постановление на Министерския съвет по отношение на конкретни функции на ФРПИ
- Наредби по конкретни въпроси, засягащи дейността на ФРПИ, като например Наредбата за специално ползване на пътищата, Наредба №1 за организиране на движението по пътищата и др.

- Международни споразумения (заеми), съгласно които ФРПИ е краен бенефициент по отпуснатите средства, като например Споразумението за отпускане на средства между Република България и Европейската инвестиционна банка (проект "България – Транзитни пътища V"), ратифицирано със закон (ДВ бр. 95/2007 г.)

Основни функции

ФРПИ отговаря за общото управление на пътищата в страната в изпълнението на държавната политика за планиране и изграждане на пътна инфраструктура. Основните функции на ФРПИ са в три главни категории:

- Изграждане, ремонт и поддръжка на републиканските пътища
- Политика за таксите
- Проучвания в сферата на пътищата.

В изпълнението на основните си функции ФРПИ участва и в редица конкретни допълнителни дейности и по-специално:

- Издаване на разрешения за специално ползване на републиканските пътища на граничните контролни пунктове и в страната
- Събиране на държавни такси
- Контрол на транспортните документи на чуждестранни превозвачи и на автомобилите по отношение на определени параметри
- Съгласуване на инвестиционни проекти, които налагат изместване на пътища или допълнителни мерки за осигуряване на безопасността на движението по пътищата
- Съгласуване на проекти и устройствени планове във връзка с изграждането на местни пътища
- Участие в изпълнението на международни споразумения по отношение на ползването на републиканските пътища и др.

2.2 Преглед на системите за финансово управление и контрол

Правната рамка за изискванията по отношение на системите за финансово управление и контрол в публичния сектор	Обща информация	Контролни дейности
<p>Правната рамка за изискванията по отношение на системите за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и указанията към него. Законът е приет от Министерския съвет през м. ноември 2005 г. и Народното събрание през м. февруари 2006 г. Той предвижда управленската отговорност, елементите на системите за финансово управление и контрол, ролята и отговорността на Министъра на финансите, както и годишния отчетен цикъл. В допълнение към подзаконовите нормативни актове има методически указания за управленската отговорност и системите за финансово управление и контрол, както и наредба с указания за годишната отчетност. Те са важен елемент от пълното прилагане на системата за финансово управление и контрол.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Правната рамка за изискванията по отношение на системите за финансово управление и контрол в българските административни структури е заложена в Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и указанията към него. Законът е приет от Министерския съвет през м. ноември 2005 г. и Народното събрание през м. февруари 2006 г. Той предвижда управленската отговорност, елементите на системите за финансово управление и контрол, ролята и отговорността на Министъра на финансите, както и годишния отчетен цикъл. В допълнение към подзаконовите нормативни актове има методически указания за управленската отговорност и системите за финансово управление и контрол, както и наредба с указания за годишната отчетност. Те са важен елемент от пълното прилагане на системата за финансово управление и контрол. 	<ul style="list-style-type: none"> Контролните дейности са политиките и процедурите, които помагат действително изпълнението на указанията на ръководителите. Те спомогат да се осигури предприемането на необходимите действия за премахване на рисковете с оглед постигане на целите на организацията. Контролните дейности се осъществяват в рамките на цялата организация – на всички нива и във всички функции. Те включват редица разнородни дейности като одобрения, упълномощаване, проверка, равняване, преглед на оперативната дейност, сигурност на активите и разделение на отговорностите. Целта на контролните дейности е да се намали максимално риска и да се повиши вероятността от постигане на целите и подцелите на организацията.
<p>Петте елемента на системата за финансово управление и контрол съгласно ЗФУКПС са контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и мониторинг.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Преди 2006 г. приложимото законодателство е Законът за държавния вътрешен финансов контрол от 2001 г. Петте елемента на системата за финансово управление и контрол съгласно ЗФУКПС са контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и мониторинг. 	<p>Информация и комуникация</p> <ul style="list-style-type: none"> Информационните системи играят важна роля в системите за вътрешен контрол, тъй като те налагат превантивен контрол в процесите, за които се отнасят, и генерират отчети, включително оперативна и финансова информация и информация за спазването на изискванията, които правят възможно изпълнението и контрола на дейностите на организацията. В по-широк смисъл, ефективната комуникация трябва да осигури протичането на информация надолу, през и нагоре в организацията. Трябва също така да се гарантира ефективна комуникация и с външни страни като клиенти, доставчици, регулаторни органи и акционери.
<p>Контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и мониторинг.</p>	<p>Контролна среда</p> <ul style="list-style-type: none"> Факторите на контролната среда включват личната поченост, етичните ценности, управленската философия и стил на работа, системите за делегиране на отговорности, както и процесите на управление и развитие на хората в организацията. Контролната среда определя тона на организацията, като оказва влияние върху концепцията и възприетията на хората за контрол. Тя е основата за всички други елементи на вътрешния контрол, като осигурява дисциплина и структура. 	<p>Мониторинг</p> <ul style="list-style-type: none"> Трябва да се упражнява мониторинг спрямо системите за вътрешен контрол – това е процес, с който се оценява качеството на работата на системата в течение на времето. Това се постига чрез постоянни дейности по мониторинг или отделни оценки. Недостатъците във вътрешния контрол, които се установяват чрез дейностите по мониторинг трябва да се доклаждат нагоре в организацията и да се предприемат коригиращи действия, за да се осигури постоянното подобряване на системата.
<p>Управление на риска</p>	<p>Управление на риска</p> <ul style="list-style-type: none"> Оценката на риска е предпоставка за определянето на това как да се управляват рисковете. Всяка организация се изправя пред различни рискове от външни и вътрешни източници, които може да се оценят. Предварително условие за управлението на риска е определянето на цели, като така управлението на риска се превръща в идентифициране и анализ на съответните рискове за постигане на определените цели. 	

2.3 Бюджет и финансово изпълнение през 2007 г.

Бюджетни средства

- Всяка година в държавния бюджет се предвиждат средства за НАПИ. Първоначалната сума на бюджетните средства за НАПИ за 2007 г. е 252,366 хил. лева.
- Макар голяма част от средствата на НАПИ да идват от държавния бюджет, Агенцията има и други източници на средства. Стойностите на финансиране за 2007 г. според първоначалния бюджет по източници са:

- Такси, събирани по чл. 10 от Закона за пътищата (винетна такса, такса за изминато разстояние – ТОЛ такса и такси за ползване на специални съоръжения по пътищата като тунели, мостове и т.н.), и такси, събирани по чл. 18, ал. 3, т. 1 – за специално ползване на пътища – 104,000 хил. лева

- Наем от отдаване на имущество – 897 хил. лева

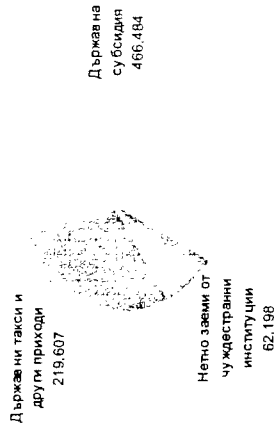
- Начислени лихви, дарения, помощ и други привлечени средства от български и чужди органи или източници, предоставени по силата на закон или от правителството – 315 хил. лева.

- Предоставените средства, заедно с другите приходи, се разходват за изграждане на нова пътна инфраструктура; експлоатация, поддържане, ремонт и реконструкция на пътища, както и за административни нужди на НАПИ. Има изключения по отношение на приходите от винетни такси съгласно чл. 44, ал. 1, т. 2 от Закона за пътищата, които не могат да се използват за изграждане на нова пътна инфраструктура. Правните основания за предоставянето на такива услуги – срещу заплащане – е заложена в Закона за пътищата, Тарифа №12 за таксите, които се събират в системата на Министерството на финансите по Закона за държавните такси (версия ДВ бр. 24/1993 г., изм. ДВ бр. 54/2008 г.), Наредбата за специално ползване на пътищата (ДВ бр. 62/2001 г.) и Наредба №11/2001 г. за движение на извънгабаритни и/или тежки пътни превозни средства.

- На базата на няколко искания от НАПИ, Министерството на финансите е одобрявало допълнителни разходи за 2007 г., която увеличава общата сума с 339,257 хил. лева. Сумата е разпределена по различни разходни статии в зависимост от конкретните изисквания на всяко искане.

- Общата стойност на финансираня, използвани от международни финансови институции съгласно споразумения с Република България, по които НАПИ е краен бенефициент, възлиза на 97,792 хил. лева, а изплатена главница възлиза на 35,593 хил. лева.

- Основните източници на финансиране са както следва:
Структура на източниците на финансиране на НАПИ за 2007 г., в хил. лева



Финансово изпълнение

Приходи

- Първоначалната стойност на приходите на бюджета е надвишена с приблизително 100%. Превъзшието се дължи на реалните приходи от държавни такси в сравнение с предвидените в бюджета. Приходите от държавни такси възлизат на 99% от общите приходи.

Разходи

- Сумата на първоначално предвидените разходи в бюджета е значително по-малка от реално платени суми съгласно отчета за касово изпълнение на бюджета. Това се дължи на 11 корекции на годишния бюджет през 2007 г., възлизащи на 339,257 хил. лева. Тези корекции, обаче, не компенсират общата стойност на натрупаните разходи през 2007 г., което води до наличието на неплатени задължения към 31 декември 2007 г. на стойност 171,991 хил. лева.

- Структурата на разходите е както следва:



2.4 Събиране на държавни такси

Заложени в бюджета за 2007 г. държавни такси за събиране (винетни такси, ТОЛ такси и такси за специално ползване на пътища) възлизат на 104,000 хил. лева.

Действителните приходи, събрани от държавни такси през 2007 г., възлизат на 217,573 хил. лева, или 209% изпълнение на бюджета, от които 184,521 хил. лева са свързани с винетни такси (или 85%).

Управление на държавните такси

Управлението на събирането на държавните такси и издаването на различни разрешения за специално ползване на пътищата е възложено на управление "Пътни такси и разрешителни", което има подразделения в централата на НАПИ, граничните контролно-пропускателни пунктове и в някои ОПУ.

По-конкретно управлението "Пътни такси и разрешителни":

- Управлява събирането на такси за преминаване по отделни пътища в Република България, както и такси за ползването на пътна инфраструктура и отделни съоръжения от транспортни средства с чужда и българска регистрация
- Осъществява контрол на разрешителните за международни превози за преминаване през страната на граничните контролно-пропускателни пунктове
- Организира преразпределянето и контрола по използването на разрешителни за извършване на международни товарни превози от български превозвачи
- Контролира общата маса, осовото натоварване и габаритните размери на пътните превозни средства, като при превишаване на допустимите стойности изисква съответните разрешителни, и събира полагащите се пътни такси и глоби
- Издава разрешителни и събира такси за движение на тежки и извънгабаритни превозни средства и осъществява контрол за правилната експлоатация на пътната мрежа
- Събира такси за специално ползване на пътя чрез експлоатация на търговски крайпътни обекти и пътни връзки към тях и на рекламни съоръжения в обхвата на пътя и в обслужващите зони
- Участва в комисии и дава становище за съгласуване на проекти и издаване на разрешения за специално ползване на пътищата
- Осъществява контрол при влизане на автомобили с чуждестранна регистрация за комплектуването им с принадлежности
- Изготвя прогнози за приходите от такси
- Изготвя финансови планове за управлението и докладва за тяхното изпълнение.

Бюджет, изпълнение и отчетност през 2007 г.

- Таксите, събрани от НАПИ, са:
 - Такси за ползване на пътна инфраструктура (винетна такса)
 - Такси за изминатото разстояние (ТОЛ такса)
 - Такси за транзитно преминаване по републиканските пътища
 - Такси за превозни средства, които надвишават допустимите граници за размер и тегло
 - Такси за ползване на специални съоръжения по пътищата като тунели, мостове и др.
 - Такси за специално ползване на пътищата, свързани с търговски или рекламни обекти.
- Заложени в бюджета за 2007 г. държавни такси за събиране по чл. 10 (винетни и ТОЛ такси) и по чл. 18 (такси за специално ползване на пътища) от Закона за пътищата възлизат на 104,000 хил. лева.
- Действителните приходи, събрани от държавни такси през 2007 г., възлизат на 217,573 хил. лева, или 209% изпълнение на бюджета, от които 184,521 хил. лева са свързани с винетни такси (или 85%).
- Част от винетните такси се събират чрез възлагане на дейността на "Български пощи" ЕАД и "Консорциум ДЗИ Транс". През 2007 г., 77% от общите отчетени винетни такси са събрани по този ред.

2.5 Експлоатация и поддържане на републиканската пътна мрежа

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Общо средствата,

изплатени през

бюджетната 2007 г. и

отчетени по статията

“Текущ ремонт”

(параграф 10-30),

възлизат на 421,017 хил.

лева.

Общо разходите,

класифицирани като

“Текущ ремонт” и

начислени в периода 1

януари – 31 декември

2007 г., възлизат на

467,742 хил. лева.

Стойността на

договорите, включени в

Годишната програма за

текущ ремонт и

поддържка, е значително

по-малка от

действителния обем на

извършената работа.

Обща информация

Съгласно Правилника за структурата, дейността и организацията на работата на НАПИ и нейната администрация, дирекцията “Експлоатация и поддържане на републиканската пътна мрежа” на НАПИ отговаря за установяването, координацията и контрола на всички дейности, свързани с експлоатацията и поддържането на републиканските пътища, както и за изготвянето на планове и програми за тези дейности.

27-те областни пътни управления, които са част от структурата на НАПИ, представяват НАПИ в съответните области, като на тях са им възложени следните дейности:

- Организация и мониторинг на експлоатацията и поддържането на републиканската пътна мрежа
- Провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки и подписване на договори за текущи ремонти и поддържка, както и договори за надзор на строителство
- Мониторинг и контрол на качеството на работата и използваните материали
- Администриране на изпълнението на договори.

Бюджет, изпълнение и отчетност през 2007 г.

- Източниците на финансиране за дейностите, свързани с експлоатацията и поддържката на републиканската пътна мрежа са държавния бюджет и таксите, събирани по чл. 10 от Закона за пътищата (винетни такси, ТОЛ такси и такси за специално ползване на пътни съоръжения като тунели, мостове и др.), и таксите, събирани чл. 18, ал. 3, т. 1 – за специално ползване на пътища.
- Проектно-бюджет за очакваната работа по текущи ремонти и поддържка през 2007 г. не е изготвен официално от НАПИ.
- Дейностите, планирани за 2007 г., са включени в Годишната програма за текущ ремонт и поддържка (ГПТРП, Програмата), изготвена от дирекцията “Експлоатация и поддържане на републиканската пътна мрежа” и одобрена от Изпълнителния директор на НАПИ. Програмата накрая е одобрена от Министерството на транспорта. Програмата накрая е одобрена от Изпълняват от Областните Пътни Управления и централната администрация, както и план на договорите, които да бъдат подписани през 2007 г.

- Програмата се изготвя на два етапа:

- Програма за текущ ремонт и поддържка за 93,161 хил. лева
- Допълнителна програма за текущ ремонт и поддържка за 206,848 хил. лева.
- Първоначално одобрените средства в бюджета за 2007 г. за разходи за издръжка (параграф 10-00) възлизат на 161,455 хил. лева, като голяма част от тези средства са свързани с текущ ремонт (параграф 10-30). В бюджета на НАПИ няма по-нататъшна разбивка на бюджета по естество на разходите. Сумите са разпределени вътрешно.
- През годината са направени пет последващи корекции на бюджета за разходи за текущ ремонт. Общите одобрени допълнителни средства от бюджета за 2007 г. са 285,418 хил. лева. В резултат на това, общо средствата, изплатени през бюджетната 2007 г. и отчетени по статията “Текущ ремонт” (параграф 10-30), възлизат на 421,017 хил. лева.
- Общо разходите, класифицирани като “Текущ ремонт” и начислени в периода 1 януари – 31 декември 2007 г., възлизат на 467,742 хил. лева.
- Въз основа на оперативните данни, неплатените вземания към 31 декември 2006 г. и 31 декември 2007 г. са съответно 53,942 хил. лева и 99,024 хил. лева. По наше мнение, има времева разлика при отчитането на средствата в резултат на извършена работа, която не е сертифицирана и за която не са издадени фактури през 2007 г., за която ние не можем да дадем надеждна оценка.
- Стойността на договорите, включени в Годишната програма за текущ ремонт и поддържка, е значително по-малка от действителния обем на извършената работа. Това допълнително свидетелства за несъответствието между нуждите и ограниченията на ресурсите. В същото време, работа, която по естество е основен ремонт и рехабилитация, се класифицира и финансира по бюджетния параграф “Текущ ремонт” (за повече информация вж. раздел 5.3).
- Изпълнението на договорите, въпреки че са включени в Програмата, може да бъде забавено или временно преустановено поради липса на средства. В същото време, има проекти, които не са включени в Програмата, и които се изпълняват и заплащат.

2.6 Ново строителство, рехабилитация и основен ремонт

Обща информация

- Проектите за нова пътна мрежа, рехабилитация и основен ремонт се координират на най-високо ниво от дирекцията "Кредитни и бюджетни инвестиции и концесии".
- Основните задачи на тази дирекция са:
 - Координира изпълнението и организира въвеждането в експлоатация на пътни обекти с характер на ново строителство, рехабилитация, реконструкция и основен ремонт, финансирани със средства от държавни инвестиционни заеми и бюджетни средства
 - Оказва съдействие при провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки в съответствие с изискванията на българското законодателство и финансиращите институции
 - Подпомага преговорите за осигуряване на чуждестранно финансиране
 - Участва в разработването на програми за развитие на републиканските пътища
 - Изготвя предложения за бюджети и отчита тяхното изпълнение.

Проектите за нова пътна мрежа, рехабилитация и основен ремонт се финансират или от държавния бюджет, или от държавния бюджет и чуждестранни финансови институции.

Действителните капиталови разходи за 2007 г. са 246,186 хил. лева.

- Предварителният проектобюджет трябва да се ревизира, за да отговаря на годишните граници, определени от Министерството на финансите. В резултат на това, някои от проектите, които първоначално са предвидени в бюджета, може да не бъдат финансирани през съответната година. Първоначалният бюджет за капиталови разходи, който включва основен ремонт и рехабилитация, нова пътна мрежа, други дълготрайни материални активи, нематериални активи и отчуждаване на земя, одобрен от Министерството на финансите за 2007 г. възлиза на 189,761 хил. лева.
- Първоначално одобреният бюджет може да бъде изменен през годината с допълнителни искания от НАПИ към Министерството на финансите. Окончателният ревизиран бюджет за капиталови разходи за 2007 г. е на стойност 246,193 хил. лева (78,683 хил. лева за основен ремонт, 157,999 хил. лева за придобиване на дълготрайни материални активи, което включва изграждането на нова пътна мрежа, и 9,511 хил. лева за отчуждаване на земи). Бюджетът за 2007 г. е изменяен осем пъти.
- Действителните капиталови разходи за 2007 г. са 246,186 хил. лева (включително 9,511 хил. лева за отчуждаване на земя, 1,534 хил. лева за придобиване на автомобили, машини, оборудване, хардуер, софтуер и други активи), които представляват 99.99% от окончателния ревизиран бюджет и 129.7% от първоначалния бюджет.
- За целите на отчитане НАПИ използва софтуера "Инвеститор". Отчетите от "Инвеститор" съдържат информация за средствата, предвидени в бюджета, действителните суми, вида финансиране и работата по всеки проект за пътна мрежа, рехабилитация или основен ремонт. Въпреки това, този инструмент не съхранява историческа информация или подробности по договори и доставчици.

- Проектите за нова пътна мрежа, рехабилитация и основен ремонт се финансират или от държавния бюджет, или от държавния бюджет и чуждестранни финансови институции. Въз основа на данните, предоставени от НАПИ за 2007 г., 68.8% от плащанията са финансирани от държавния бюджет и 31.2% от международни финансови институции.

Подготовка, одобряване, изпълнение и отчитане на бюджета за 2007 г.

- Служителите на дирекция "Кредитни и бюджетни инвестиции и концесии" играят важна роля при подготвянето на графика на проектите, който следва да бъде включен в годишния бюджет на НАПИ. Тези графики се използват от отдел "Икономически анализи и планиране" при изготвянето на предварителния проектобюджет. От друга страна, тези предварителни бюджети се изпращат на Министерството на финансите само за информация и не се одобряват формално от него.

3.1 Одиторска стратегия

Нашият одиторски

подход и основни методи и техники за проверка са базирани на Международните одиторски стандарти, на одит методологията на КПМГ и, когато е приложимо, на съответните указания за организации от публичния сектор като например одитните указания, издадени от ИНТОСАИ.

Цели на одита

- Целите на одита се изразяват в получаване на достатъчно и уместни доказателства за формиране на мнение по отношение на степента, в която Годишният финансов Отчет на Национална агенция "Пътна инфраструктура" представя справедливо, във всички съществени аспекти, транзакциите осъществени от НАПИ като разпоредител с бюджетни средства през бюджетната година завършваща на 31 декември 2007. По-специално, работата по отношение на надеждността на сметките е да се получи достатъчно доказателства за степента в която приходите, разходите, активите и пасивите са правилно записани, и за това че Годишният финансов Отчет представя справедливо финансовата позиция към края на годината, резултатите от дейността и паричните потоци за годината завършваща тогава.
- Докладът на независимия одитор се базира на процедури по получаване на доказателства и одит на контролни действия.
- Годишният финансов Отчет, включващ счетоводен баланс, годишен отчет за изпълнението на бюджета, оповестителни сведения и приложения, обект на нашия одит, са представени като приложения към настоящия документ. Само за информационни цели на ползвателите на този доклад, съкратени форми на годишния отчет за изпълнението на бюджета и счетоводния баланс са представени в Приложения 1 и 2 към този доклад.

Основни одиторски действия от оценката на риска

- Ние извършихме процедури по оценка на риска, за да придобием разбиране за Национална агенция "Пътна инфраструктура" и нейната среда, включително за системата за вътрешен контрол, за да оценим рисковете от съществено несъответствие на прилаганите процедури с приложимите правила и регулации. Ключовите процедури по оценката на риска включват преглед на указанията свързани с контролните дейности и описание на процесите, запитвания към ръководния и друг персонал в НАПИ, преглед на докладите на вътрешния одит, и преглед на издадени през предходни години доклади на Сметната палата.

- В резултат на това, ние обрнахме по-специално внимание на следните дейности:
- процедурите по откриване на тръжна процедура, сключване на договор, мониторинг на изпълнението и докладване, финансово управление и осчетоводяване на разходи за текуща поддръжка и ремонт на пътищата
 - процедурите по откриване на тръжна процедура, сключване на договор, мониторинг на изпълнението и докладване, финансово управление и осчетоводяване на разходи за нова инфраструктура и капиталови ремонти
 - Признаване на приходите и събиране на държавни такси.

Системи и контроли

- Системите за изпълнение на дейностите и контролни процедури бяха прегледани с цел уверение за наличието като цяло на надеждна контролна среда и процес по оценка на рисковете, непрекъснат мониторинг на контролните действия във времето, и адекватност на контролните процедури прилагани на практика. Доколкото оперативната ефективност на прилаган контрол зависи от непрекъснат (поддръжка) контрол, ние проучихме за доказателства за ефективното функциониране на непрекия контрол (напр. управление на човешките ресурси, вътрешен одит).

Одиторски подход

- Нашият одиторски подход и основни методи и техники за проверка са базирани на Международните одиторски стандарти, на одит методологията на КПМГ и, когато е приложимо, на съответните указания за организации от публичния сектор като например одитните указания, издадени от ИНТОСАИ.
- Идентифицирането на процедури по одобряване и други контролни процедури за одитираните проекти, откриване на тръжна процедура, сключване на договор, мониторинг на изпълнението и докладване, финансово управление и осчетоводяване на разходи, се извърши на база на запитвания и документирани на контролните процедури и потвърждение на прилагането им на практика (тест чрез обхождане). Крайните резултати от описанието и тестването са документирани в работните документи от тестовете чрез обхождане.

3.1 Одиторска стратегия (продължение)

Като част от нашите

- процедури, ние
- прегледахме
- приблизително 17% от
- плащанията представени
- като такива за текуща
- поддръжка, и
- приблизително 85% от
- плащанията за нова
- инфраструктура,
- рехабилитация и основен
- ремонт през 2007 г.

Одиторски подход (продължение)

- Като цяло, нашият подход по отношение на одита на текущите ремонти е базиран на контрола. Целта на подхода, базиран на контрола, е оценка на контролната среда свързана с популацията от одитирани транзакции спрямо приложими критерии свързани със законосъобразността и редовността на разходите.
- Приемайки, че Областните Пътни Управления представляват звена със сходни дейности и процедури, прилагани еднакви контролни процедури по отношение на определени качества характеристики, и са обект на еднакъв контрол от страна на организацията като цяло, ние избрахме да посетим 4 ОПУ (Варна, Хасково, Пазарджик и Стара Загора), като прегледахме 40 договора за текуща поддръжка и ремонт (по 10 във всяко управление). Допълнително бяха прегледани още 10 договора в Централната Администрация на НАПИ. Ние прегледахме цялата предоставена ни документация свързана с различните етапи на осъществяване на съответния проект – откриване на тръжна процедура, сключване на договор, мониторинг, фактуриране и плащане, осчетоводяване и докладване.
- Като част от нашите процедури, ние прегледахме приблизително 17% от плащанията представени като такива за текуща поддръжка, и приблизително 17% от начисленията за разходи за 2007 г. По-детайлно, тази информация е представена в таблицата по-долу:

Лева	Общо	КПМГ	извадка	%
Стойност на договорите				
подписани в периода декември	1,692,517,404	382,261,378	23%	
2005 - януари 2008				
Брой на горелосочените	623	50	8%	
договори				
Начислени разходи за 2007 г.	467,741,558	78,471,040	17%	
Платени работи през 2007 г.	421,016,741	73,457,994	17%	

- Нашата извадка бе избрана от списък с договори валидни за 2007 г., предоставен ни от Дирекция "Експлоатация и поддръжане на републиканските пътища". Ние не бяхме в състояние да потвърдим, че списъкът включва всички договори обхващащи като период на изпълнение 2007 г. Поради различни слабости идентифицирани по отношение на организацията на информационната база данни, ние не бяхме в състояние да потвърдим надеждността на първичната информация послужила за база за избор на нашите извадки.
- Поради относително малкия брой значими договори за разходи по изграждане на нова инфраструктура и основни ремонти, ние базирахме нашите тестове на избор на специфични договори за одитиране.
- Като част от нашите процедури, ние прегледахме приблизително 85% от плащанията за нова инфраструктура, рехабилитация и основен ремонт. По-подробна информация е представена в таблицата по-долу:

Лева	Общо	ВИБ	Национален	бюджет
Нова инфраструктура (пар. 52-06)	156,461,564	40,521,272	115,940,292	
Общо	134,305,239	40,521,272	93,783,967	
Извадка				
% одитирани	86%	100%	81%	
Основни ремонти (пар. 51-00)	78,680,380	33,268,367	45,412,013	
Общ	66,261,427	32,966,877	33,294,550	
Извадка				
% одитирани	84%	99%	73%	

3.1 Одиторска стратегия (продължение)

Одиторски подход (продължение)

- Тъй като много от договорите са сключени преди 2007 г. и продължават след 2007 г., в доклада ни се правят препратки към по-ранни и по-късни събития. От друга страна, в работата ни са включени само дейности от други години, които са свързани с работата ни през 2007 г.
- За целите на проверката на финансовото управление на всеки договор от нашата извадка:
 - ние проверихме начислените разходи в счетоводната система ("Ажур-Л"), като ги свързахме с фактури и сертификати за приета работа, където е приложимо, издавани за конкретните обекти
 - ние прегледахме начислените задължения към доставчиците в счетоводната система, и ги свързахме със съответните фактури и последващи плащания по банков път
 - ние прегледахме дали горепосочените записвания в счетоводната система са подходящо документирани и одобрени.
- В допълнение, бяха подготвени и изпратени писма до избрани доставчици и банки за целите на алтернативно, независимо потвърждение на финансови ангажменти, поети за одитирания период, извършени плащания и непогасени задължения:
 - Балансите на задълженията към МФИ към 31 декември 2007 г. бяха потвърдени от ЕИБ и ЕБВР
 - Бяха изпратени писма за потвърждение до 90 доставчика и бе постигнато ниво на обратна връзка от 67% към датата на нашия доклад (т.е. 60 получени отговора).

- Нашият подход за потвърждение на приходите от държавни такси е базиран на контрола.
- Във връзка с контролните тестове, ние избрахме да посетим 4 ОПУ (Барна, Хасково, Пазарджик и Стара Загора), за да тестваме транзакции по събиране на такси от специалното използване на пътищата свързани с търговски и рекламни съоръжения; също така бяха проверени документи от събиране на държавни такси от 3 гранични пункта (Калотина, Гюешево и Стразимировци).
- В допълнение на контролните тестове, събраните такси от винетки чрез системите на външни агенти ("Български Пощи" ЕАД и "Консорциум ДЗИ Транс") бяха потвърдени чрез уведомителни писма.
- Ние прегледахме, но не сме разчитали в процеса на нашата работа на доклади на:
 - Функцията на вътрешния одит
 - Съдебната палата (прегледани бяха одитните доклади от извършен одит на финансовото управление на бюджета и имуществото на Изпълнителна Агенция "Пътища" и на нейния правопримемник фонд "Републиканска Пътна Инфраструктура" за периода от 1 януари 2006 г. до 31 декември 2006 г.; и от извършения одит на дейността по експлоатацията и поддържането на републиканските пътища от Изпълнителна Агенция "Пътища" и от нейния правопримемник фонд "Републиканска Пътна Инфраструктура" за периода от 1 януари 2006 г. до 30 юни 2007 г.).

Грешки и ефект върху одиторските заключения

- Детайлно са разгледани в секция 4.1 Одиторска стратегия – Законьосъобразност и редовност на транзакциите.

Ограничение

- Детайлите представени по-горе по отношение на нашата одиторска стратегия и тестове не целят изчерпателност и са оповестени само с информативна цел.

3.2 Счетоводна рамка

Към края на 2007 г. все

още няма разработени и утвърдени счетоводни стандарти, които да са приложими специално за организации на бюджетна издръжка.

Счетоводната рамка за организации на

бюджетна издръжка

съдържа множество

различни нормативни

актове, правила,

специфични указания и

заповеди на

Министерството на

финансите.

Приложими регулации

- В съответствие със Закона за счетоводството, чл. 5а, Министерът на финансите утвърждава счетоводни стандарти и сметкоплан, които са в съответствие със:

- изисванията на Европейския съюз за отчетността, статистиката и бюджетирането на публичния сектор

- счетоводната рамка, принципите и концепциите на

- Методическото ръководство за държавна финансова статистика, издадено от Международния валутен фонд

- международните счетоводни стандарти за публичния сектор на Международната федерация на счетоводителите

- изисванията на българското законодателство по отношение на бюджетирането, отчитането на изпълнението на консолидираната фискална програма и управлението и контрола на средствата и разходите на бюджетните предприятия.

- Към края на 2007 г. все още няма разработени и утвърдени счетоводни стандарти, които да са приложими специално за организации на бюджетна издръжка. Счетоводната рамка за организации на бюджетна издръжка съдържа множество различни нормативни актове, правила, специфични указания и заповеди на Министерството на финансите.

- Основни нормативни актове са:

- Закона за счетоводството

- Закона за устройството на държавния бюджет

- Закона за държавния бюджет за 2007 г.

- Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор

- Сметкоплан на бюджетните предприятия, валиден за 2007 г.

- Единната бюджетна класификация, валидна за 2007 г.

- Указание ДДС №20/14.12.2004 г. на Дирекция "Държавно съкровище" към Министерството на финансите

- Други писма и заповеди съдържащи указания на Министъра на финансите.

- Документът с най-детайлни указания за специфичното счетоводно третиране и представяне на активите, пасивите, приходите и разходите е Указание ДДС №20/14.12.2004 г. на Дирекция "Държавно съкровище" към Министерството на финансите ("Указанието").

- Указанието предоставя анализ на приложимостта на всеки от Националните Счетоводни Стандарти, приети с ПМС №65/1998 г., променени с ПМС №37/2002.

- Националните Счетоводни Стандарти, към които обаче Указанието реферира, са отменени ефективно от 1 януари 2005 г., когато са утвърдени за прилагане нови Национални стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия (ПМС №46/21.03.2005).

- След тези промени в националното счетоводно законодателство, на практика няма ясни указания за това дали, и как, новите стандарти ще са приложими за организации на бюджетна издръжка.

- Следните основни принципи са приложими:

- принцип на текущо начисляване в зависимост от характера на транзакциите. Този принцип се прилага, независимо от процедурите по бюджетно планиране и касовия принцип при изпълнението на държавния бюджет

- операциите и наличностите на централния бюджет се отчитат на касова основа.

- Някои от специфичните изключения приложими за организации на бюджетна издръжка са както следва:

- земята и инфраструктурата се осчетоводяват като разход в момента на придобиване и в последствие се отчитат задбалансово

- класификацията на финансовите активи не е приложима за организациите на бюджетна издръжка.

3.2 Счетоводна рамка (продължение)

Годишен Финансов Отчет

- В съответствие с изискванията за финансово отчетяване, организациите на бюджетна издръжка изготвят Годишен Финансов Отчет, състоящ се от следните елементи:
 - счетоводен баланс
 - годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета
 - приложения (допълнителни бележки и оповестявания)
 - в допълнение, бюджетните предприятия, които извършват стопанска дейност, следва да изготвят и годишен отчет за приходите и разходите
- НАПИ не изготвя годишен отчет за приходите и разходите. Според нас, отдаването под наем на имоти, или части от имоти, по своя характер е стопанска дейност, и поради това налага изготвянето на отчет за приходите и разходите

4.1 Одиторска стратегия

Нашият одиторски

подход и основни методи и техники за проверка са базирани на Международните одиторски стандарти, на одит методологията на КПМГ и, когато е приложимо, на съответните указания за организации от публичния сектор като например одитните указания, издадени от ИНТОСАЙ.

Цели и обхват на одита

- Обхватът на одита се ограничава до системите за вътрешен контрол и процедури в НАПИ и другите съществуващи ръководства и законодателни актове, приложими към обхвата на ангажимента, както е описан на предходните страници. Обхватът на одита включва законосъобразността и редовността на транзакциите, възникнали между 1 януари 2007 г. и 31 декември 2007 г.
- Целите на одита се изразяват в получаване на достатъчно и уместни доказателства за формиране на мнение дали контролните процедури, прилагани през бюджетната 2007 г. в НАПИ са задоволителни по отношение на дейността и транзакциите като разпоредител с бюджетни средства по начин, който позволява адекватно управление на риска.
- По-конкретно, целта на одита на законосъобразността и редовността на транзакциите е да се получат достатъчно преки и непреки доказателства, позволяващи на одитора да заключи с достатъчна сигурност, че транзакциите са в съответствие с намеренията на приложимите правила и законодателство, и на бюджетната администрация, и че сумите са правилно изчислени.
- Докладът на независимия одитор е базиран на процедурите за събиране на доказателства и прегледаните контролни операции.

Основни одиторски действия във връзка с оценката на риска

- Ние извършихме процедури по оценка на риска, за да придобием разбиране за НАПИ и нейната контролна среда, включително за системата за вътрешен контрол, за да оценим рисковете от съществено несъответствие на прилаганите процедури със съответните договори, съществуващите ръководства и други приложими законодателни актове. Ключовите процедури по оценката на риска включват преглед на указанията, свързани с контролните дейности, и описание на процесите, преглед на досиетата на проектите, запитвания към ръководния и друг персонал в НАПИ и МРРБ и преглед на вътрешни и външни одиторски доклади.

Системи и контроли

- Системите за дейности и контролни процедури бяха прегледани за наличието като цяло на надеждна контролна среда и процес по оценка на рисковете, непрекъснат мониторинг на контролните действия във времето, и адекватност на контролните процедури прилагани на практика. Доколкото оперативната ефективност на прилаган контрол зависи от непрекия (поддържащ) контрол, ние проучихме доказателства за ефективното функциониране на непрекия контрол.

Одиторски подход

- Нашият одиторски подход и основни методи и техники за проверка са базирани на Международните одиторски стандарти, на одит методологията на КПМГ и, когато е приложимо, на съответните указания за организации от публичния сектор като например одитните указания, издадени от ИНТОСАЙ.

Дефиниция на грешка

- Транзакции (или части от тях) и/или дейности свързани с тях, които не са били изпълнени в съответствие с приложимите законови и нормативни разпоредби, се считат за грешки. Тези грешки могат да бъдат изолирани или систематични.

Класификация на грешките

- Грешките по отношение на законосъобразността и редовността могат да се класифицират като такива засягащи условията за плащане, и такива засягащи други изисквания за съответствие.
- Като цяло, първият вид грешки са идентифицирани, когато са засегнати приложимата правна база или договорните условия. Плащане, за да бъде допустимо, следва да отговаря най-малко на следните условия:
 - проектът по начало следва да отговаря на условията за допустимост
 - дейностите следва да бъдат извършвани, и разходите следва да са възникнали, в допустимия период
 - допустимите разходи следва да са доказани с подходящи подкрепящи документи
 - извършените работи следва физически да съществуват и декларираните разходи следва да са действително извършени.

4.1 Одиторска стратегия (продължение)

Съществеността зависи

от размера и характера на една грешка, или от резултата при комбинация между тях

Класификация на грешките (продължение)

- Грешки, засягащи други изисквания за съответствие може да се отнасят до неизпълнение на специфични изисквания, промътичащи от правни задължения, или изисквания на системите. Неспазването на тези изисквания не означава непременно, че е засегнато условието за плащане, но предполага финансов риск и/или би могло да доведе до финансови корекции (например неспазване на тръжни процедури или неспазване на задължителния минимален контрол).
- Направена е оценка специално на тези грешки, които имат директен ефект върху условията за плащане (например извършени плащания за недопустими разходи), или на такива водещи до финансов риск и/или до финансови корекции.

Ефект на идентифицираните грешки върху одиторските заключения

- Идентифицирани съществени грешки са отразени в нашия Доклад на независимия одитор.
- Съществеността зависи от размера и характера на една грешка, или от резултата при комбинация между тях.
- За целите на нашите заключения, една грешка е приета за съществена по размер ако надвишава индивидуално или сумарно 0.375% от общо извършените плащания през одитираната година (или 2,727 хил. лева).
- Една грешка е съществена по характер, ако индивидуално или в комбинация, може да повлияе на решенията на ползвателите, взимани на базата на финансовите отчети.
- За целите на нашия анализ ние приехме, че въведени вътрешни контролни процедури и дейности не са част от законови и регулационни изисквания, освен в случаите когато са утвърдени по закон. Поради това, идентифицирани слабости във вътрешните контроли не са непременно приемани за водещи до класифицирането на засегнатите разходи като недопустими. В случаите на идентифициране на такива слабости, са отправени препоръки за подобряване на управлението на дейностите и минимизиране на риска от недопустимост на разходите.

- От практическа гледна точка, в случаите на установени слабости и отклонения в пет или по-малко случаи от избраната извадка, те са индивидуално описани. Във всички останали случаи е допуснато, че отклонението е систематично, и поради това допусканата слабост е описана като цяло.

Ограничение

- Поради своето естество изматата не се открива непременно с помощта на обикновените одитни процедури, извършени в съответствие с Международните одиторски стандарти. Поради това, ние не сме в състояние да дадем уверение, че не съществуват подобни случаи през одитирания период
- Детайлите представени по-горе по отношение на нашата одиторска стратегия и тестове не целят изчерпателност и са оповестени само с информативна цел.

4.2 Конфликт на интереси – подход

При проверката за

конфликт на интереси
ние работихме

съвместно с Практиката

на КПМГ Централна и

Източна Европа за

финансово разследване,

базирана в Прага.

Компютърна програма за

откриване на връзки и

тяхното графично

изобразяване е

използвана за анализа на

информацията, събрана

от НАПИ, Апис Регистър

Плюс и българския

търговски регистър.

Нашата работа търпи

ограничения, наложени

от естеството на

предмета, приложимото

законодателство и

ролята ни на одитор.

Това се отразява в

заклученията ни.

Правна рамка, приложима за конфликт на интереси

- Конфликтът на интереси се третира в няколко акта, които се считат за приложими за целите на настоящия ангажимент. Списъкът на пригледаните нормативни и договорни актове включва:

– Закон за обществените поръчки,

– Наредба за възлагане на малки обществени поръчки,

– Закон за устройството на територията,

– Закон за държавния служител,

– Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация,

– Етичен кодекс на централната администрация на ФРПИ,

– Етичен кодекс на лицата, заемачи висши длъжности в изпълнителната власт, приет от Министерския съвет на 23 декември 2005 г.,

– Закон за пътищата,

– Търговски закон,

– Указания: Избор и сключване на договори с консултанти от заемополучатели от Световната банка, от м. май 2004 г., ревизирани на 1 октомври 2006 г.

- Резюме на горепосочените актове по отношение на конфликта на интереси е представено в Приложение 6.

Тълкуване на правната рамка, приложима за конфликт на интереси

Правила съгласно Закона за обществените поръчки

- Членовете на комисии за оценка не трябва да имат материален интерес от възлагането на обществената поръчка и не трябва да са свързани лица с кандидатите (чл. 35).

- От 1 юли 2006 г. всички членове на управителните или контролни органи на кандидатите не трябва да бъдат свързани лица с възложителя или с негови служители на ръководна длъжност (чл. 47, ал. 5).

- ФРПИ следва да се счита за възложител, поради което договорите, подписани от директорите на ОПУ, са подписани от името и за сметка на ФРПИ. Кандидатите трябва да декларират липса на конфликт на интереси както спрямо ръководството на всички ОПУ, така и спрямо централната администрация на ФРПИ.

- Правилата за конфликт на интереси съгласно ЗОП не се прилагат за малките обществени поръчки, които са договорени съгласно разпоредбата на чл. 2 от Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки.

Правила съгласно Закона за устройството на територията

- Консултантът или негови служители по трудов договор не трябва да са свързани лица с изпълнителите или доставчици във връзка с работата или свързани с тях лица (чл. 166, ал. 3). Текстът на закона не посочва изрично акционерите или управителите на консултанта, както и под-изпълнителите на страните в конфликт.

Правила съгласно Закона за държавния служител

- Определението на конфликт на интереси по чл. 29а, ал. 5 от Закона за държавния служител изрежда длъжностите в дружества, които ако се изпълняват от държавен служител или свързано лице, поставят този държавен служител в ситуация на конфликт на интереси. Смятаме, че този списък с длъжности не е изчерпателен.
- Съгласно чл. 46 от Закона за нормативните актове, когато текстът на закона е неясен или неизчерпателен, той следва да се прилага в по-широкия смисъл, необходим за постигане на целите на закона.
- Така например, в допълнение към членовете на управителни и контролни съвети на дружества (конкретно посочени в определението), следва да се вземат предвид и членове на съвети на директорите.
- В допълнение, в определението не са включени консорциуми, съвместни предприятия и други сходни търговски формирания със съответните им управителни органи. Такива формирания често вземат участие в търгове.
- За целите на настоящия доклад, в анализа са взети предвид и включени всички сходни ръководни длъжности или форми на участие във всякакви търговски формирания.
- Служителите на ФРПИ са били със статут по Закона за държавния служител от 1 януари 2006 г. до 1 октомври 2006 г. с изключение на изпълнителния директор и заместник изпълнителните директори, които нямат статут на държавни служители.
- От друга страна, правилата относно конфликт на интереси съгласно Закона за държавния служител остават валидни спрямо служителите на ФРПИ, тъй като са приложими за всички процедури за обществени поръчки по ЗОП.

4.2 Конфликт на интереси – подход (продължение)

Тълкуване на правната рамка, приложима за конфликт на интереси (продължение)

Правила съгласно Етични кодекси

- За разлика от цитираните текстове на нормативни актове, в които се посочва конкретен списък с отношения, при които има конфликт на интереси, правилата на Етичния кодекс на ФРПИ и на Етичния кодекс на лицата, заемачи висши длъжности в изпълнителната власт, възприемат по-широк подход – служителят трябва да прецени и реагира във всяка ситуация, в която неговият личен интерес (и интересите на други свързани лица) се преплитат със служебните му задължения по начин, който не оттопява на обществените интереси.
- Такава субективна самооценка не може да бъде одитирана. Потенциалните конфликти, които възникват от неформални отношения, не могат да бъдат установени чрез официални източници, поради което пълен фактическа проверка не може да бъде извършена от нас и да бъде потвърдена в ролята ни на одитори.

Добро управление

- Съществуват ситуации, в които не възниква формален конфликт на интереси съгласно горепосочените правила поради неизчерпателните правни определения или поради субективността на необходимата самооценка. От друга страна, може да е налице конфликт на интереси, не описан в правната рамка, но произтичащ от принципите на добро управление. Такива ситуации не съставляват част от нашата работа. Когато се описват такива случаи, ние говорим за тях като "потенциални конфликти, произтичащи от принципите на добро управление", и следва да се различават от "конфликти на интереси" или "формални конфликти".
- Когато имаме предвид принципите на добро управление, се позоваваме на разпоредбите на новоприетото законодателство, а именно Закона за предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси (ЗПРКИ), който влиза в сила от 1 януари 2009 г. Затова сме включили съответните извадки от него в Приложение 6.

Извършена работа

- Проверката за конфликт на интереси е извършена, за да подпомогне идентифицирането на потенциални конфликти на интереси, от преки и непреки връзки, в миналото или настоящето, които биха могли да съществуват и произтичат от следните видове взаимоотношения:
 - служители на ФРПИ на ръководна длъжност, имащи интерес в страните по сключените договори, чрез пряко или косвено участие в капитала,
 - служители на ФРПИ на ръководна длъжност с близки роднини (родители, съпрузи, деца, братя и сестри) или бизнес партньори, заемачи ръководни длъжности или имащи участие в капитала на страните по сключените договори, включително косвено,
 - наемане на работа на служители на ФРПИ в страни по сключените договори,
 - връзка между страните по сключените договори по отношение на обща собственост и/или управление, когато страните по договорите са наети за надзор и строителство/доставки съответно,
 - ангажиране на експерти едновременно от две или повече конфликтни страни,
 - процедурни грешки на ФРПИ/ОПУ, които водят до конфликт на интереси,
 - ситуации на потенциален конфликт на интереси с оглед на принципите на добро управление.
- Проверката на конфликта на интереси се основава на идентифицираните взаимовръзки чрез i2 Компютърна програма за откриване на връзки и тяхното графично изобразяване. Въведените данни за анализ се базират на:
 - информация по договорите, включваща: проект, страни по договора, (изпълнители по договор за надзор, строителство, проектиране и подизпълнители, идентифицирани при преглед на документацията), подписалите физически лица от ФРПИ от името на страните по договорите, дата на подписване и членове на Комисията за оценка на офертите,

4.2 Конфликт на интереси – подход (продължение)

Извършена работа (продължение)

- информация относно изпълнителите по договори за надзор, строителство, подизпълнители и по договорите с проектанти, включваща: собствениците, процентът на участие, управителите, съответните периоди на собственост/управление, адресът на регистрация и участието в други дружества,
- информация относно физическите лица, които са собственици и управители на изпълнители по договори за надзор, строителство, подизпълнители и договори с проектанти, включително: участието в други дружества и периода на участие.
- Информация за служителите на НАПИ (засягаща 229 лица), които включват и следните ръководни длъжности през периода на прегледа от 1 януари 2006 г. до 31 декември 2007 г.:
 - изпълнителен директор,
 - заместник изпълнителни директори,
 - директори на дирекции във ФРПИ,
 - ръководители на отдели във ФРПИ,
 - директори на областни пътни управления,
 - членове на комисии за оценка на оферти.

- В проучването е включена информация относно оповестените предишни работодатели на служителите на ФРПИ, чиито биографии са ни били предоставени. Използвали сме и информация за участие в други дружества. ФРПИ не ни предостави информация за роднините на своите служители, тъй като ФРПИ не събира и не притежава такава.
- Всички взаимоотношения, идентифицирани от компютърната програма, са допълнително проучени с оглед установяване съществуването/липсата на формални или потенциални конфликти на интереси.

Източници на информация

- За нашия анализ сме използвали следните източници на информация:
 - информация, получена в резултат на прегледа на предоставените договорни папки във ФРПИ и областни пътни управления,
 - съответни данни и информация, предоставени от ФРПИ,
 - Апис Регистър Плюс,
 - Търговски регистър към Агенция по вписванията,
 - копия от жалби, подадени от кандидати с твърдения за нередности в тръжната процедура и сключването на договори,
 - информация от източници, които са обществено достояние.
- Не сме се стремили да проверяваме достоверността на тези източници, освен ако това не е посочено изрично в доклада. Тази информация не следва да бъде третирана като основание за вземане на решение за евентуални по-нататъшни действия, без да бъде независимо потвърдена, както и не следва да се разчита на нея като заключение за съответствието на юридическите или физически лица, за които се отнася.

Случаи на конфликт на интереси

- Установихме шест случая на формален конфликт, които представляват нарушение на закона, и седем потенциални конфликти, които произтичат от принципите на добро управление.
- Общата договорна сума за случаите, в които са установени формални конфликти, възлиза приблизително на 88,280 хил. лева.
- Във ФРПИ/НАПИ не е съществувала система за проверка на верността на декларациите за конфликт на интереси от членовете на комисии за оценка на офертите или от други служители.
- В някои от случаите, описани по-долу, декларации за липса на конфликт на интереси не са нито подадени от кандидатите, нито са изискани от ФРПИ, поради неправилното тълкуване на приложимите правила непосредствено след влизането в сила на чл. 47, ал. 5 от ЗОП спрямо заварените процедури.
- Всички случаи са описани по-нататък в нашия доклад, където са посочени установените факти, нашата оценка на тези факти и препоръките ни. Следва да се отбележи, че те са ограничени от естеството на работата ни като одитори.

5.1 Финансово управление и системи за контрол

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Категория

Констатация

Контролна среда

Оценка

Препоръка

Липса на яснота относно правната идентичност на възложителя

- Правният статут и правомощията на изпълнителния директор и на директорите на ОПУ са регламентирани в Закона за пътищата и Устройствения правилник на ФРПИ от 2006 г. Изпълнителният директор осъществява общото представителство на фонда, а директорите на ОПУ представляват фонда във връзка с дейностите, за които отговарят. По отношение на обществените поръчки и сключването на договорите, директорите на ОПУ имат право да провеждат процедури за обществени поръчки. Решенията за провеждане на такива процедури и възлагането на договори за обществени поръчки спадат към отговорностите на изпълнителния директор (вж. чл.21в и чл.22, ал.2 от Закона за пътищата и чл.26, т.5 от Устройствения правилник).
- Съгласно чл.8, ал.2 от ЗОП, изпълнителният директор ежегодно издава пълномощни, с които упълномощава директорите на ОПУ при слагане на определени условия да взимат решения за откриване на процедури за обществени поръчки, да провеждат процедурите и да сключват съответните договори. По силата на тези пълномощни, директорите на ОПУ действат от името и за сметка на фонда.
- В допълнение, изпълнителният директор е издал редица указания. Някои от тях са оформени като вътрешни заповеди, а други са под формата на писма до директорите на ОПУ. Примери за такива са Заповед №РД-22-44/23.01.2006, Заповед №РД-22-139/20.03.2006, Заповед №РД-22-48/01.02.2007 и Писмо Изх.№66-00-97/05.07.2006 г. Те установяват задължителни действия, които да бъдат предприети, в това число преварително одобряване и съгласуване на договорите от страна на централната администрация преди подписването им от директорите на ОПУ. Съгласно тези заповеди и писма, директорите на ОПУ трябва да действат като възложители и подписват договорите за обществени поръчки в това си качество.
- В договорите за обществени поръчки възложителят е изписан като "ФРПИ - (съответно) областно пътно управление", представяно от директора на ОПУ, заедно с адреса и обичайно посочване на регистрацията по БУЛСТАТ на съответното ОПУ. В допълнение, договорът не съдържа индикация за това, че директорът на ОПУ не действа от свое име, а от името на Изпълнителния директор на фонда съгласно пълномощно.

- Съгласно Закона за пътищата, ФРПИ като правен субект има право да провежда процедури за възлагане на обществени поръчки в качеството на възложител по смисъла на чл. 7, ал. 1, т. 1 от ЗОП. ОПУ са само териториални подразделения на ФРПИ и като такива не са отделни правни субекти, поради което нямат право да действат самостоятелно като възложители.
- Настоящата практика като възложител да се посочва ОПУ, а не ФРПИ, може да доведе до неясности и подвеждане на трети лица.
- Това може да доведе до редица проблеми като липса на яснота относно отговорностите на изпълнителния директор на НАПИ и директорите на ОПУ, както и несигурност по отношение на кръга от служители, който трябва да се има предвид при определянето на потенциални конфликти на интереси.

- Възложителят (НАПИ, а не ОПУ) следва да бъде ясно посочен като страна по договора. Следва да бъдат изготвени съответните образци на договори като част от ръководство за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки.
- Упълномощаването по чл. 8, ал. 2 от ЗОП следва да бъде под формата на пълномощно, съпроводено от административен акт (вътрешна заповед), който предвижда всички съответни контролни процедури и одобрения, които трябва да се следват. Тези документи трябва да бъдат ясно и изчистено от вътрешни противоречия съдържание.

Легенда

Основни

Второстепенни

Несъществени



5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
Контролна среда (продължение)	<p>Липса на унифицирани и изчерпателни вътрешни правила</p> <ul style="list-style-type: none">• НАПИ използва механизма на административна децентрализация в различните си правни и структурни форми (ИАП, ФРПИ). ОПУ действат като полусамостоятелни субекти, спрямо които централната администрация на НАПИ следва да упражнява административен контрол.• Съгласно чл. 27 от Устройствения правилник от 2006 г., изпълнителният директор следва да одобри вътрешни правила на фонда и да ги съгласува с управителния съвет. Не успяхме да намерим доказателства, че преди 12 март 2008 г. изпълнителният директор е предприел действия по изпълнение на това изискване.• През м. март 2008 г. изпълнителният директор издава Заповед № РД 22-74, с която от директорите от централната администрация и специализираните звена се изисква да изготвят Вътрешни правила в съответната сфера на дейност и отдели и да ги представят на комисия, която отговаря за обединяването на унифицирани и систематизирани Вътрешни правила за фонда. Към днешна дата, тези вътрешни правила не са одобрени от изпълнителния директор или управителния съвет.• В резултат на това, повечето Вътрешни правила, действащи през 2007 г. в централната администрация на НАПИ, са приети през 2001 г. и по-голямата си част не са актуализирани в следствие на значителните промени в правния статут и структурата на организацията и приложимото законодателство, направени през този период.• На директорите на ОПУ е дадено правото самостоятелно да изготвят отделни вътрешни правила за всяко ОПУ след съгласуване и одобрение от централната администрация на НАПИ. Централната администрация на НАПИ не е предоставила указания за структурата или съдържанието на тези документи, в резултат на което някои вътрешни правила са много подробни, а други твърде общи. Те се различават в много отношения и не са унифицирани – така например, вътрешните правила на ОПУ – Благоевград и ОПУ – Ямбол на практика представляват длъжностни характеристики, докато ОПУ – Бургас и ОПУ – Хасково са изготвили и приели подробни правила за основните си дейности, включително правила за възлагането на договори за обществени поръчки.• От доказателствата, които ни бяха предоставени, е видно, че на практика вътрешните правила на ОПУ се приемат от директора на ОПУ без предварителен преглед или одобрение от централната администрация на НАПИ или изпълнителния директор.		



Липса на унифицирани и изчерпателни вътрешни правила

- НАПИ използва механизма на административна децентрализация в различните си правни и структурни форми (ИАП, ФРПИ). ОПУ действат като полусамостоятелни субекти, спрямо които централната администрация на НАПИ следва да упражнява административен контрол.
- Съгласно чл. 27 от Устройствения правилник от 2006 г., изпълнителният директор следва да одобри вътрешни правила на фонда и да ги съгласува с управителния съвет. Не успяхме да намерим доказателства, че преди 12 март 2008 г. изпълнителният директор е предприел действия по изпълнение на това изискване.
- През м. март 2008 г. изпълнителният директор издава Заповед № РД 22-74, с която от директорите от централната администрация и специализираните звена се изисква да изготвят Вътрешни правила в съответната сфера на дейност и отдели и да ги представят на комисия, която отговаря за обединяването на унифицирани и систематизирани Вътрешни правила за фонда. Към днешна дата, тези вътрешни правила не са одобрени от изпълнителния директор или управителния съвет.
- В резултат на това, повечето Вътрешни правила, действащи през 2007 г. в централната администрация на НАПИ, са приети през 2001 г. и по-голямата си част не са актуализирани в следствие на значителните промени в правния статут и структурата на организацията и приложимото законодателство, направени през този период.
- На директорите на ОПУ е дадено правото самостоятелно да изготвят отделни вътрешни правила за всяко ОПУ след съгласуване и одобрение от централната администрация на НАПИ. Централната администрация на НАПИ не е предоставила указания за структурата или съдържанието на тези документи, в резултат на което някои вътрешни правила са много подробни, а други твърде общи. Те се различават в много отношения и не са унифицирани – така например, вътрешните правила на ОПУ – Благоевград и ОПУ – Ямбол на практика представляват длъжностни характеристики, докато ОПУ – Бургас и ОПУ – Хасково са изготвили и приели подробни правила за основните си дейности, включително правила за възлагането на договори за обществени поръчки.
- От доказателствата, които ни бяха предоставени, е видно, че на практика вътрешните правила на ОПУ се приемат от директора на ОПУ без предварителен преглед или одобрение от централната администрация на НАПИ или изпълнителния директор.

- Вътрешните правила, действащи в НАПИ през 2007 г., не отразяват измененията, наложени от промените в правния статут, естеството на дейностите и вътрешния контрол. В резултат на това, е възможно те да не дават подходящи насоки на служителите на НАПИ при изпълнение на отговорностите им по отношение на прилагането на вътрешните процеси и процедури.
- Вътрешните правила се различават значително в различните ОПУ, което показва сериозни разлики в процедурите за вътрешен контрол, въпреки че ОПУ извършват еднакви дейности.
- Дадено ОПУ може да приеме неадекватни вътрешни правила, без това да бъде установено от централната администрация на НАПИ.
- Да се осигури навременното актуализиране на вътрешните правила на НАПИ.
- Да се осигури навременното запознаване на всички служители на НАПИ с актуализираните вътрешни правила.
- Да се осигури унифициране на вътрешните правила в различните ОПУ.
- Да се осигури одобряването на вътрешните правила на ОПУ от изпълнителния директор, както се изисква съгласно чл. 35, ал. 7 от Правилника от 2008 г.

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Контролна среда (продължение)

Недостатъци в процеса на планиране и определяне на бюджета

- Лимитите на бюджетните разходи за следващите три години, определени от МФ като част от средносрочната фискална рамка, се свеждат до знанието на всички първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджетни кредити в края на финансовата година с официално писмо от министъра. Тези лимити следва да се спазват при изготвянето на бюджета на всяка организация. Така следва да се спазват при изготвянето на бюджета на изготвяне на бюджета, не се основават на реалните нужди от финансиране. Допълнително финансиране, ако има такова, се предоставя от държавния бюджет през бюджетния период.
- Въз основа на одобрените лимити се разработват годишни и тригодишни бюджети и програми. Програмите се изготвят на базата на оценките на пътна мрежа, направени от ОПУ и се одобряват от МФ и МТ съответно като "основен ремонт" и "текущ ремонт и поддръжка". Не установихме прилагането на официални процедури и обективни критерии (т.е. стратегическо значение, движение по пътищата, години експлоатация, съображения за безопасност и др.) за избора или определянето на приоритетни проекти, които се включват в програмите. Процесът на избор се основава на експертна оценка и последващо съгласуване с МТ и МРРБ. Не ни е известно да има документи, с които се обяснява процесът на експертна оценка или с които се документират мотивите за взетите решения.
- Реалните разходи на НАПИ надхвърлят годишния ъ бюджет, одобрен от МФ. Така например, през 2007 г. реалните разходи на НАПИ надхвърлят първоначалния бюджет с 88% или 340 мил. лева. Тази тенденция продължава и през 2008 г., когато разходите за деветмесечието до 30 септември надхвърлят бюджета за цялата година с 30%.
- За да се осигурят достатъчно средства за инфраструктурните проекти, НАПИ изготвя искания за корекции на бюджета и заедно с прилежащата аргументация ги подава за одобрение в МФ или пренасочва средства от бюджетните пера за текущ ремонт и поддръжка към капиталови разходи и обратно. Такива корекции се правят от МФ за определени проекти след процес на подробно аргументиране. Като цяло, МФ одобрява исканията на НАПИ и предоставя необходимите средства на няколко транша през годината.

- Липсата на обективни критерии за оценката на пътната мрежа може да доведе до субективизъм при избора на проекти, които да бъдат включени в програмите, и следователно може да повиши риска от избор на проекти, които не отговарят на нуждите на републиканската пътна мрежа по най-ефективен начин.
- Системата на НАПИ за разпределение на допълнителното финансиране не е напълно прозрачна и може да повиши риска от субективизъм при избора на проекти, които да бъдат включени в програмите.
- Поемането на договорни задължения преди предвиждането на необходимите средства в бюджета може да доведе до невъзможност да се плаща на страните по договорите и до потенциални искове.
- Изпълнението на проекти извън одобрените програми може да доведе до избор на неподходящи проекти.

- НАПИ следва да спазва стриктна фискална дисциплина с оглед на съществуващата рамка на държавния бюджет и факта, че ограниченията за разходите, определени за 2008 г., са относително последователни за бъдещия тригодишен период, като възлизат съответно на 316, 348 и 351 мил. лева за 2009 г., 2010 г. и 2011 г.
- НАПИ следва да прилага система за определяне на приоритети на текущите проекти в зависимост от указанията на годишните програми и стратегическите цели на НАПИ и българското правителство.
- Да се осигури подходящо документиране на процеса на взимане на решения и получаване на одобрения, когато се предприемат проекти с получените допълнителни средства.
- НАПИ следва да изготви процедура за текущ мониторинг на бюджета, за да се осигури спазване на бюджетните лимити, определени от МФ.
- Да се изготвят и прилагат подробни писмени процедури и критерии за избор и определяне на приоритети по отношение на проектите, които се включват в годишните програми за "основен ремонт" и "текущ ремонт и поддръжка" на ОПУ и НАПИ.
- Да се осигури подходящо документиране на процеса на взимане на решения и получаване на одобрение, когато се предприемат проекти, които не са включени в годишните програми.

Легенда

● Основни

● Второстепенни

● Несъществени

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Контролна среда (продължение)

Недостатъци в процеса на планиране и определяне на бюджета (продължение)

- През последните две години НАПИ получава допълнително финансиране за специални цели от разпределянето на изпишката на държавния бюджет в края на финансовата година в размер на 240 милиона лв. през 2007 г. и 180 мил. лева до м. септември 2008 г., както и допълнителни 120 мил. лева при определени условия.
- НАПИ няма въведена система, която да осигури, че допълнителните средства, получени от МФ, и разпределението на бюджетния изпишък се изразходват за проектите с най-висок приоритет. Част от средствата се определят за конкретни проекти от МФ или Народното събрание; въпреки това, те не могат да се използват целево поради липсата на достатъчно време за провеждане на тръжни процедури и изпълнение на проекти и в последствие се преразпределят за други проекти. Така например, през настоящата година НАПИ планира да поиска преразпределянето на средства за магистрала "Тракия" (90 мил. лева) към проекти за текущ ремонт и поддръжка, по които трябва да се направят плащания към изпълнители по договорите. Останалата част от финансирането се определя за текущ ремонт и поддръжка, без да се посочват конкретни проекти. Процесът на избор се основава на експертна оценка и последващо съгласуване с МТ и МРРБ.
- Въпреки допълнителното финансиране, договорните задължения на НАПИ надхвърлят наличните средства. Сумата на неплатените задължения към доставчици към края на 2006 г. и 2007 г. е съответно 86 мил. лева и 172 мил. лева, като към края на м. септември 2008 г. тя възлиза на 135 мил. лева.
- Изпълнението на одобрените годишни програми не се мониторира добре. 16% от проектите за основен ремонт и строителство, изпълнени през 2007 г., не са включени в одобрената годишна програма. В допълнение 37% от проектите за основен ремонт и строителство, които са одобрени първоначално, не са стартирани. Не са ни известни документи, с които да се обясняват основанията за избор на допълнителни проекти и стъпки на процедурата по получаване на съответното одобрение.

Легенда: ● Основни ● Второстепенни ● Нещъществени

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Контролна среда (продължение)

- Липса на надеждна пълна база данни**
- В момента, установените практики не могат да предоставят достатъчно надеждна информация за целите на управленския анализ и отчетност. Не се съхранява пълна база данни с подробности за всички изпълнявани проекти, както и с информация за съответните изпълнители, етап на завършване, издадени сертификати и фактури и извършени плащания. В резултат на това, не може да се направи обхватен анализ на дейностите, свързани с изграждането, експлоатацията и поддръжката на републиканската пътна мрежа по отделни проекти.
 - Комуникацията между дирекцията "Експлоатация и поддръжане на републиканските пътища" и дирекцията "Финансово-стопански дейности и управление на собствеността" е неефективна, тъй като дирекцията "Експлоатация и поддръжане на републиканските пътища" съхранява информацията за договори, които са в процес на изпълнение, а дирекцията "Финансово-стопански дейности и управление на собствеността" съхранява данни за плащанията. Двамата вида данни не се съпоставят и нито едната от дирекциите не може да предостави пълна информация за статуса на проектите, които са в процес на изпълнение.
 - Въвежда се система за паспортизация на договорите (база данни с информация за договорите). Въпреки това, системата не поддържа пълен списък с подписаните договори и плащанията, извършени по тях. За 2007 г., 95% от плащанията за текущ ремонт и поддръжка, 28% от плащанията за инфраструктурни проекти и 26% от плащанията за основен ремонт са въведени в системата към датата на нашия одит.

Класификация на ремонтите

- Някои договори, свързани с основен ремонт и рехабилитация, са включени в ГПТРП, за което свидетелства естеството на работата. В последствие, плащанията за основен ремонт и рехабилитация по такива договори се отчитат в годишния отчет за касовото изпълнение на бюджета в статията "Текущ ремонт" (параграф 10-30). Това е установено и в одита на Сметната палата за периода 1 януари 2006 г. – 30 юни 2007 г.
- Неправилното класифициране на ремонтите може да доведе до неправомерно разпределяне на средства, неизпълнение на ГПТРП и погрешна управленска информация и финансов анализ. Класификацията на плащанията по тяхното естество в годишния отчет за касовото изпълнение на бюджета е направена неточно. Поради естеството на счетоводната и оперативна документация, неточните вписвания не могат да се оценят в количествено изражение.

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Контролна среда (продължение)

Недостатъци при определянето на приходите в бюджета

- Процесът на НАПИ за бюджетиране на приходите не е напълно надежден. Приходите на НАПИ за 2007 г. са значително подценени в годишния бюджет, тъй като действителните приходи надхвърлят прогнозите, изготвени в началото на годината, с повече от 100% (приходите, заложи в бюджета, са 105 милиона лв., а действителните приходи възлизат на 220 мил. лева). Както показва нашата ограничена проверка, увеличението на приходите през 2007 г. не е взето предвид при изготвянето на бюджета за 2008 г. В резултат на това, прогнозният бюджет не е изготвен на базата на реалистични допускания и исторически данни.

Липса на стандартизирани договорни условия

- Няма стандартизирани договорни условия за сходни договори за изпълнение на обществени поръчки по ЗОП, с които да се осигури, че договорите отговарят на минималните изисквания от правна гледна точка.
- Клаузите в договорите се формулират за всеки договор, което позволява условията да се различават за различните изпълнители, които предоставят сходни услуги.

Липса на предпазни клаузи в договорните условия

- Тригодишните договори за текущи и зимни ремонти не съдържат клаузи за прекратяване или неустойки в случай на неизпълнение на работата от страна на изпълнителя по договора или лошо качество на работата.

- Това може да доведе до взимането на неподходящи решения.
- Това може да повиши риска от изпращането на неточна информация до МФ.

- Да се осигури използването на подходящи допускания и надеждна историческа информация в изготвянето на бюджета на приходите.

- Това води до пропуски и недостатъци на договорите, които НАПИ сключва.
- Интересите на Агенцията и държавата не са защитени.

- НАПИ следва да изготви стандартни общи условия за договори за изпълнение на обществени поръчки, които да се използват за всички договорни отношения.

- Съгласно чл. 10, т. 5б от Устройственият правилник от 2008 г., управителният съвет отговаря за одобряването на типови договори за възлагане на обществени поръчки. Към датата на нашата проверка, не са изготвени образци на такива договори.

- Интересите на НАПИ може да не са защитени в достатъчна степен при отсъствието на такива клаузи в договорните условия.

- НАПИ следва да осигури включването на такива клаузи в договорните условия за всички договори.

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
Контролна среда (продължение)	<p>Електронен регистър</p> <ul style="list-style-type: none"> • Електронният регистър, който се поддържа от дирекция "Обществени поръчки" и който следва да съдържа пълен списък с всички процедури за възлагане на обществени поръчки за строителство, текущ ремонт и поддръжка, провеждани по Закона за обществените поръчки и Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки, е непълен. 	<ul style="list-style-type: none"> • Непълната информация не позволява ефективно управление на процеса на провеждане на обществени поръчки. 	<ul style="list-style-type: none"> • Информацията за всички обществени поръчки следва да се записва в системата навременно.
	<p>Подреждане на документите в досиетата и архивиране</p> <ul style="list-style-type: none"> • В повечето случаи, които бяха разгледани, в досието не се съхранява пълен комплект на документите, свързани с договорите. Одобрените сертификати, фактури и някои договори бяха налични единствено в централата на НАПИ, а не и в ОПУ, където се съхранява останалата част от документацията. За една от прегледаните процедури за възлагане на обществена поръчка (договор от 29 септември 2006 г. с Холдинг Пътища АД) в тържното досие не открихме съхранена финансовата оферта на спечелилия кандидат, както и пълния комплект тържни документи на един от другите кандидати (СД Пътища АД – Пловдив и Пътстрой 92 София). 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостатъчната одитна пътека означава, че е трудно да има сигурност, че проектните досиета са пълни. • Документацията може лесно да се изгуби. 	<ul style="list-style-type: none"> • Следва да се установят официални правила за подреждане на документите в досиетата и архивиране и действия следва да се предприемат навременно.
	<p>Последващи действия във връзка с препоръки от вътрешния одит</p> <ul style="list-style-type: none"> • Дирекция "Вътрешен одит" има въведена система за проследяване на прилагането на своите препоръки. Въпреки това, редица препоръки от техните доклади не са изпълнени от централната администрация на НАПИ и ОПУ към днешна дата (напр. двоен подпис, оценка на риска). 	<ul style="list-style-type: none"> • Липсата на навременно приложение на препоръките във връзка с констатациите на дирекцията "Вътрешен одит" може да доведе до повишаване на риска за организацията. 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се осигури навременното изпълнение на препоръките на "Вътрешен одит" и отчитането в тази връзка пред Надзорния съвет. • В дългостните характеристики на директорите следва да се включи отговорността за приемане на последващи действия и отчитане на изпълнението на препоръките на дирекция "Вътрешен одит".

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Оценка на риска

Недостатъчно подробен процес на идентифициране, оценка и управление на риска

- Съгласно чл. 7, ал. 1, т. 2 и чл. 12 от ЗФУКПС, ръководството е отговорно за идентифицирането, оценката и управлението на рисковете. Чл. 12 изисква от ръководителите на организации в публичния сектор да отговорят за утвърждаването на стратегия за управление на риска и нейното актуализиране поне веднъж на три години, освен ако определени събития не налагат по-често актуализиране. Такава стратегия не е изготвена и поддържана от НАПИ.
- Съгласно Методическите насоки по елементите на финансово управление и контрол, изготвени от Министерството на финансите, от ръководителите на организациите от публичния сектор се изисква да разпределят отговорностите по процеса по управление на риска между съответните служители и да им предоставят всички необходими ресурси за извършване на процеса по идентифициране, оценка и управление на рисковете. Не успяхме да намерим доказателства, че тези изисквания са изпълнени. В резултат на това, в НАПИ не е установен структуриран процес за идентифициране, оценка и управление на риска, който да включва членове от всички дирекции и специализирани звена, по време на периода на проверката.

- Това може да показва липса на разбиране за процеса на оценка на риска и на капацитет за прилагането на такъв процес.

- Да се осигури навременното изготвяне на стратегия за управление на риска и нейното актуализиране поне веднъж на три години, освен ако определени събития не налагат по-често актуализиране.
- Ясно да се сведе до знаянето на служителите възлагането на отговорности за разработване на стратегия за управление на риска и процеса на идентифициране, оценка и управление на риска, както и за текущо отчитане на нейното изпълнение.

Легенда



Основни

Второстепенни

Несъществени

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Контролни дейности

Липса на двоен подпис при финансови задължения

- Повечето от прегледаните договори са подписани единствено от изпълнителния директор или директора на съответното ОПУ и не са подписани от лицето, отговорно за счетоводните записвания.
- Съгласно чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗФУКПС, като част от отговорностите си за контролните дейности ръководителите на организацията от публичния сектор следва да въведат система за двоен подпис, която не разрешава поемането на финансово задължение или извършването на плащане без подписите на ръководителя на организацията и лицето, отговорно за счетоводните записвания. В Методологията изискването за двоен подпис е обяснено допълнително, като са посочени документите, за които да се прилага двоен подпис. Изрично е посочено, че за подписване на договори се изискват два подписа.
- Този проблем е установен и по време на одита, извършен от Дирекция "Одит на средствата от ЕС" на Мф, като писмени препоръки са включени в одитния доклад от м. февруари 2008 г.

Предварителен контрол върху процеса на възлагане на обществени поръчки

- Системата за предварителен контрол върху процеса на възлагане на обществени поръчки, установена в НАПИ, изглежда непълна. Има редица вътрешни правила, заповеди, пълномощни и писма с указания по отношение на задълженията, които се изпълняват в хода на административните дейности, свързани с организирането на тръжните процедури. Съществуващите правила обаче не обхващат всички важни етапи от процедурата за възлагане на обществени поръчки (напр. няма указания за състава на комисията за оценка и писмени критерии за избор). Също така, правилното изпълнение на процеса на възлагане на обществени поръчки не се наблюдава чрез използването на контролни листове.

- Липсата на ясни доказателства за одобряването на договорите от лицето, отговорно за счетоводните записвания, може да доведе до поемане на прекомерни задължения с бюджетни средства и – в резултат на това – до забавяне или временно прекъсване на планираните работи поради липса на средства.
- В допълнение, това може да доведе до неподходящо счетоводно третиране на поетите договорни задължения.
- Това може да доведе до повишаване на риска от нередности по време на процеса на възлагане на обществени поръчки.
- Следва да се изготви ръководство за организирането на процедури за възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договори, което да се одобри от изпълнителния директор. Ръководството следва да обхваща всяка стъпка в процеса, както и всеки вид процедура за възлагане на обществена поръчка. В него трябва да са включени конкретни контролни листове, които да се подписват от служители, когато изпълняват стъпките в процеса, за да се осигури предварителен контрол и достатъчна одитна пътека. Ръководството трябва да се сведе до знанието на съответните служители.

Леена

Основни

Второстепенни

Несъществени

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Контролни дейности (продължение)

Разделение на отговорностите по отношение на тръжните процедури и сключването на договори

- Чл. 13, ал. 3, т. 2 ЗФУКПС изисква разделение на отговорностите. Раздел III от Методическите насоки предвижда въвеждането на разделения на отговорностите по отношение на основните етапи на всеки процес.
- Нашето разбиране е, че по отношение на проектите, финансирани от държавния бюджет и МФИ, няма изискване за разделение на отговорностите във връзка с тръжните процедури, сключването на договорите и мониторинга на изпълнението на проектите, тъй като задачите в това отношение може да се изпълняват от едно лице. По този начин, служител, който участва в комисията за оценка, може да отговаря също така за мониторинга на изпълнението на проекта.

Недостатъци при предварителния контрол по отношение на възстановяване на средства към МФИ

- Има създаден процес за възстановяване на средства по кредитни споразумения с МФИ, който изисква попълването на контролен лист, преди да бъде извършено плащане.
- Някои контролни листове се изготвят, след като НАПИ е извършила плащане съгласно договора за финансиране със съответната институция.
- За някои платежни нареждания във връзка с възстановяване на средства няма съответни попълнени контролни листове.
- Не се разбира ясно кои са лицата, отговорни за извършването на финансова проверка, одобряване на плащания и попълване на контролните листове, тъй като подписите върху документите са нечетливи, а съответните имена и длъжности не са посочени заедно с подписите.
- Контролните листове не предоставят достатъчно информация за установяване на платежното нареждане, за което се отнасят, тъй като се посочва само датата на падеж на заема. В някои случаи, по отношение на две платежни нареждания, с една падежна дата, има само един контролен лист.
- Тази констатация е установена и от дирекцията "Вътрешен одит" на НАПИ по време на планиран одит, като писмена препоръка в тази връзка е включена в техния одитен доклад от м. юни 2007 г.

- Това може да намали ефективността на контрола върху процеса и качеството на тръжните процедури, сключването на договори и мониторинга, както и да доведе до нередности.

- НАПИ следва да разработи и структурира процеса и възлагането на задачи по такъв начин, че да осигури необходимото разделение на отговорностите.

- Забавянето при попълването или липсата на контролен лист може да доведе до извършването на неправомерни или погрешни плащания.

- Да се осигури, че служителите, които участват в процеса на възстановяване на средства на МФИ, са обучени за изпълнение на процедурата за

- Липсата на информация в контролния лист, чрез която да се идентифицират лицата, които го подписват, може да доведе до одобряване на плащания и попълване на контролни листове от неоправомощени лица.

- Предварителен контрол и специално за навременното попълване на контролни листове преди извършването на плащане.

- Липсата на информация в контролния лист по отношение на заема, за чието погашение се отнася платежното, може да доведе до несъответствие между одобрението и плащането.

- Да се осигури попълването на отделен контролен лист за всяко платежно нареждане.
- Да се промени образецът на контролен лист с полета за името и длъжността на лицето, което одобрява плащането и подписва контролния лист.

Легенда

● Основни

● Второстепенни

● Несъществени

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Контролни дейности (продължение)

Непоследователно попълване на контролния лист за финансов контрол в ОПУ

- Контролният лист на финансовия контролор за предварителен контрол при одобряване на плащане не се попълва последователно в различните ОПУ.
- Въпросът е повдигнат и от дирекция "Вътрешен одит" по време на планиран одит, като писмена препоръка в тази връзка е включена в техния одитен доклад от м. април 2008 г.

Непоследователно актуализиране на регистъра на договорите

- Със Заповед № РД 23-54а, издадена на 17 март 2005 г., от всички дирекции се изисква да поддържат досиета на финансови задължения и разходи над 10,000 лева, както и да вписват местоположението им в регистър. В тези досиета следва да се включват всички документи, необходими от правна гледна точка за поемане на финансови задължения или извършване на плащане.
- Досиетата не се поддържат последователно от всички дирекции и специализирани звена. В регистрите няма актуализирана информация.
- Тази констатация е установена и от дирекция "Вътрешен одит" на НАПИ по време на планиран одит, като писмена препоръка в тази връзка е включена в техния одитен доклад от м. януари 2008 г.

Финансов контрол

- В някои ОПУ не е създадена функцията на финансовия контролор.
- В някои ОПУ функциите на финансов контролор се изпълняват от главния счетоводител или оперативен счетоводител.
- В някои ОПУ функциите на финансов контролор се изпълняват от правни експерти. Правните експерти не са служители на НАПИ, а работят на граждански договор, поради което нивото на отговорност е различно.
- Тези констатации са установени и от отдел "Вътрешно-ведомствен контрол" и включени в техните доклади.

- Липсата на предварителен контрол може да доведе до извършването на неправилни плащания.
- Да се осигури стриктно попълване на контролните листове и изпълнение на предварителен контрол преди извършване на плащане.

- Непълните досиета и регистри може да доведат до загуба на документация и недостатъчна одитна пътека.
- Да се осигури поддържането на пълна документация в досиетата във връзка с финансовите задължения и плащания, както и включването на всички досиета в съответния регистър.

- Липсата на финансов контролор повишава риска от поемане на неподходящи задължения и извършване на погрешни плащания.
- Изпълнението на функциите на финансов контролор от главния счетоводител или оперативен счетоводител може да доведе до нарушения на закона, тъй като така се премахва разделението на отговорностите.
- Изпълнението на функциите на финансов контролор от правен експерт може да повиши рисковете поради вида договор, по който е нает.

- Да се осигури изпълнението на функциите на финансовия контролор от служители, избрани надлежно в съответствие със ЗФКУПС.

Легенда

Основни

Второстепенни

Несъществени

5.1 Финансово управление и системи за контрол (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Информация и комуникации

Децентрализирана счетоводна система

- Централната администрация, Управление "Пътни такси и разрешителни", ОПУ и Централната лаборатория използват локални инсталации и бази данни на счетоводната система Ажур. За целите на изготвяне на консолидирани отчети и справки, информацията между отделните структури и Централната администрация се обменя чрез интернет.

- Ползването на локални бази данни може доведе до повишен риск от невярна информация заради проблеми при синхронизацията или човешка грешка.

- НАПИ трябва да обмисли внедряването на централизирана интегрирана счетоводна система.

5.2 Събиране на държавни такси

Категория
Констатация

Оценка

Препоръка

Контролна среда

Счетоводни принципи

- Съгласно счетоводната политика на управлението "Пътни такси и разрешителни" като цяло приходите и разходите се признават по метода на текущо начисляване, т.е. когато възникнат, а не когато се получат или платят. Няма подробно описание на счетоводната политика, която се прилага по конкретни видове приходи и разходи. В резултат на това:
 - Принципът на касово начисляване се прилага по отношение на приходите от винетни и други пътни такси;
 - Не се прилага последователна счетоводна политика по отношение на приходите от разрешителни, издадени съгласно Тарифа №12 (касово осчетоводяване до 31 декември 2006 г. и текущо начисляване през 2007 г.);
 - Счетоводните принципи, които се прилагат по отношение на приходите от държавни такси, са неясни, което води до разлики във времевите периоди (вж. по-долу).

Приходи от разрешителни

- Съгласно чл. 16 от Наредбата за специално ползване на пътищата, разрешение за специално ползване на пътя чрез експлоатация на търговски или рекламен обект се издава по искане на заинтересуваното лице, както и при наличието на протокол, с който се удостоверява спазването на техническите изисквания и местоположенията, одобрени от НАПИ и други страни, от страна на търговския или рекламен обект преди неговото изграждане. При прегледа на извадка от разрешителни, издадени през 2007 г., забелязахме, че в 45 от 53 случая липсват удостоверяващи протоколи и няма свидетелства, че е извършена контролна проверка на вече изградения обект.

- Липсата на подробна писмена счетоводна политика и неприлагането на такава по отношение на признаването на конкретни приходи може да доведе до сериозно погрешно отчитане на приходите и вземанията.

- Трябва да се разработи подробна писмена счетоводна политика по отношение на признаването на приходите по видове, които са характерни за НАПИ.
- Да се осигури последователно прилагане на горепосочената политика.

- Съществува риск от неправилно отчитане на приходите, ако тарифите се прилагат погрешно.

- Да се извършват проверки на търговските и рекламни обекти, за да се потвърди, че са изградени в съответствие с техническите изисквания и одобрените местоположения.
- Следва да се изготвят и съхраняват удостоверяващи протоколи.

5.2 Събиране на държавни такси (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Мониторинг и отчитане

Аналитичност за осчетоводяването на приходи от пътни такси по Тарифа №12

- Приходите от пътни такси се разделят в счетоводния софтуер и касови отчети на приходи от винетни такси и приходи от такси по Тарифа №12. В счетоводния софтуер не се съхранява аналитична информация за приходите от такси по Тарифа №12 по видове.

- Не е налице достатъчно подробна счетоводна информация, която да позволява обхващане на финансово отчитане и управленски анализ.
- Приходите от такси по Тарифа №12 трябва да се отчитат с достатъчно аналитични подробности.

Времеви разлики при отчитането на приходи от винетни и други пътни такси по Тарифа №12

- Като цяло, счетоводната политика по отношение на приходите от винетни и други пътни такси по Тарифа №12 е те да се начисляват текущо. На практика, обаче, се прилага касовия принцип на начисляване.
- Забелязахме, че в указанията на управлението "Пътни такси и разрешителни" няма точни правила за времевия период, в който приходите от ползващите услуги на управлението в ОПУ и граничните контролно-пропускателни пунктове трябва да се внасят в транзитната сметка на управлението. В резултат на това, през последните две седмици на м. декември 2006 г. има приходи, събрани от крайни потребители, които не са внесени в банката до 31 декември 2006 г. и поради това не са отчетени в годишните финансови отчети за 2006 г. По подобен начин, приходите от м. декември 2007 г., които не са внесени в банката към 31 декември 2007 г., не са включени в годишните финансови отчети за 2007 г. Поради естеството на оперативните и финансови документи не можем да оценим в количествено измерение потенциалния ефект върху финансовите отчети за 2007 г.

- Възможно е приходите през 2007 г. да не са представени вярно.
- Забавянето при внасянето на паричните суми в банката може да доведе до риск от присвояване на средства.
- Да се осигури включването на приходите, събрани през годината, във финансовите отчети за съответната година.
- Паричните средства следва редовно да се внасят в банката.

5.2 Събиране на държавни такси (продължение)

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Мониторинг и отчитане (продължение)

Времени разлики при отчитането на приходи от винетни стикери, продавани чрез агенти

- Приходите от продажбата на винетни стикери от външни агенти ("Български пощи" ЕАД и "Консорциум ДЗИ Транс") се отчитат на базата на средствата, получени в транзитните сметки на НАПИ. По време на нашата работа забеляхме, че обикновено в края на годината има забавяне при прехвърлянето на сумите, получени от "Български пощи" ЕАД и "Консорциум ДЗИ Транс" по банковата сметка на Фонда. В резултат на това, има приходи от винетни стикери, продадени през м. декември, които се получават в банковите сметки на Фонда през м. януари на следващата година. Приходите от винетни стикери, продадени през 2006 г., но които са признати и сумите са отчетени през 2007 г., възлизат на 6,311 хил. лева. Макар да няма невярно представяне в годишния отчет за касовото изпълнение на бюджета, общите приходи от винетни такси в оборотната ведомост за 2007 г. са посочени с 3,994 хил. лева по-малко, а вземанията в счетоводния баланс към 1 януари 2007 г. и 31 декември 2007 г. са посочени съответно с 2,317 хил. лева и 6,311 хил. лева по-малко.

- Приходите за 2007 г. не са представени вярно.

- Да се осигури включването на общите приходи, събрани през годината, във финансовите отчети за съответната година.

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКУМЕНТ

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Тръжни процедури и сключване на договори

Преглед и одобряване на тръжната документация

- Няма доказателства за предварителен преглед и одобряване на тръжната документация от специализирано звено в Централно управление и Изпълнителния директор. В избраните ОПУ (с изключение на Хасково) не се съхраняват одобрени комплекти от тръжната документация за всяка проведена процедура. Това изискване е съгласно заповед на изпълнителния директор на НАПИ от 23 януари 2006 г., в съответствие с която всички тръжни документи подлежат на одобрение от специализирано звено на Централно управление преди да бъде обявена процедура за възлагане на обществена поръчка.

- Възможно е ОПУ да изготвят тръжна документация, която не отговаря на конкретните изисквания за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка.

- За всяка процедура за обществена поръчка, проведена от НАПИ, трябва да се съхранява пълен комплект от тръжната документация. Предварителното одобрение на тази тръжна документация следва да се удостовери чрез подпис от специализирано звено в Централно управление и Изпълнителния директор на НАПИ.

Комисия за оценка

- Установени бяха три случая, в които няма подписани декларации за съответствие с обстоятелствата по ал. 1 и за спазване на изискванията по ал. 2 от чл. 35 от Закона за обществените поръчки (тръжна процедура за допълнителни строително-монтажни работи на път III-503 от км 5+440 до км 22+889; тръжна процедура за осветителна система на тунел "Витиня"; тръжна процедура за осветителна уредба на тунел "Топли дол" – AM "Хемус").
- В една от комисията за оценка няма правоспособен юрист като неин член, както се изисква съгласно чл. 34 от Закона за обществените поръчки (тръжна процедура за допълнителни строително-монтажни работи на път III-503 от км 5+440 до км 22+889).

Неподадени изискуеми тръжни документи

- Част от прегледаните договори са възложени на кандидати, които не са подали пълния комплект изискуеми документи. По-долу са част от примерите:
 - Процедура за възлагане на обществена поръчка спечелилият кандидат не е представил гаранция за участие и декларации за конфликт на интереси;
 - В три случая не е представен пълният комплект необходими технически документи, които са свързани основно с доказване на квалификацията на експерти;
 - По друга процедура има само един кандидат, който е консорциум от трима партньори. Един от партньорите не е представил достатъчно документи за доказване на притежанието на необходимото за изпълнение на поръчката техническо оборудване;
 - В един случай, подизпълнителят на спечелилия кандидат не е представил документите, които се изискват съгласно тръжната документация.

- Неспаването на разпоредбите на Закона за обществените поръчки може да застраши независимостта на комисията за оценка и качеството на нейната работа.
- Комисията за оценка може да възложи договори на страни, които не отговарят на законовите изисквания и може да не спазва принципите на чл. 2 ЗОП за публичност, прозрачност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

- При всички процедури по възлагане на обществени поръчки комисията за оценка следва да извършат задълбочен и навремен анализ на кандидатите и тръжните предложения и да осигурят спазване на законовите изисквания.



Легенда

Основни

Второстепенни

Несъществени

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

Финансови оферти

- В следните четири процедури по възлагане на обществени поръчки в тръжните досиета не са запазени пликите с предлаганата цена:
 - Тръжна процедура за инженеринг на пътен участък от път II-55 от км 117+900 до км 153+000, договор от 21 юни 2006 г. с Консорциум Биндер АД – Сливен и ПСК ЕС БИ ЕС АД – Стара Загора;
 - Тръжна процедура за инженеринг на пътен участък от път III-503 от км 0+000 до км 23+000, договор от 19 юни 2006 г. с ПСК ЕС ПИ ЕС АД – Стара Загора;
 - Тръжна процедура за тригодишен договор за поддържане на пътната мрежа в Пазарджик, район Север, договор от 8 март 2007 г. с ДЗЗД Екопътстрой Поддържане;
 - Тръжна процедура за инженеринг на пътен участък от път III-554 от км 20+000 до км 23+570, договор от 19 юни 2006 г. с Биндер АД – Сливен.
- Поради липсата на тези пликите е невъзможно да се провери дали е спазена разпоредбата на чл. 68, ал. 4 ЗОП, според който поне трима членове на комисията следва да подпишат пликите с предлаганата от кандидатите цена.
- Финансовата оферта на една от фирмите, упражняващи строителен надзор, която в последствие печели обществената поръчка, не е представена в отделен плик в тръжните документи.

- Съществува риск от неправомерни промени в подадените тръжни документи.
- Да се осигури съхраняването в проектните досиета на пликите, в които са подадени финансовите оферти.

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ПРОТОКОЛ

Категория

Констатация

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

Оценка

Препоръка

Прилагане на процедура на договаряне без обявление поради непреодолима сила

- В определени ситуации е позволено възлагането на обществените поръчки чрез процедура на договаряне без обявление по чл. 90 ЗОП. В част от разглежданите случаи описанието на извънредната ситуация, както и продължителният период между възникването ѝ и възлагането на договора, може да поставят под въпрос дали избраната процедура е подходяща. По-долу са описани два от установените случаи:

На 25 септември 2006 г. ОПУ – Хасково изпраща искане до Централно управление на НАПИ за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка без обявление съгласно чл. 90 ЗОП. Основанията за започване на такава процедура са лошото състояние на пътя поради обилните валежи през лятото на 2005 г. и последвалите снеговалежи, които налагат спешни ремонти. Това е документирано чрез проверка на място на 27 април 2006 г. Договорът е възложен на консорциум и е подписан на 11 януари 2007 г. Ремонтът на някои участъци от пътя, за които се отнася възложеният договор, е включен в предварителното обявление за планирани обществени поръчки през 2006 г., което е публикувано на Интернет страницата на Агенцията по обществени поръчки на 26 февруари 2006 г. В допълнение, ремонтът на пътя е разделен на пет предварителни обявления, а възложеният договор е само един, който ги обединява. Времевият период между протичането на събитията, документирането на обстоятелствата и началото на процедурата може да постави под въпрос основанието за избора на типа процедура, а именно аварийността на ремонта.

По същото време е проведена още една процедура за възлагане на обществена поръчка без обявление по чл. 90 ЗОП. На 29 септември 2006 г. ОПУ – Хасково изпраща искане до Централно управление на НАПИ за откриването ѝ. Основанията за избор на такава процедура са същите като описаните по-горе. На 12 януари 2007 г. е подписан договор с консорциум, в който двама от партньорите са същите като в консорциума, на който е възложен горепосочения договор.

И в двата случая не е запазена документация във връзка с избора на кандидатите, които са поканени за договаряне.

- Възможно е да възникнат случаи, в които процедурите за директно договаряне може да не отговарят на изискванията на Закона за обществените поръчки.
- Всички решения за избор на процедури на договаряне без обявление следва да отговарят на изискванията на ЗОП.

Легенда

● Основни

◐ Второстепенни

◑ Несъществени

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища (продължение)

Категория
Констатация

Оценка

Препоръка

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

Инициализиране на приложенията към тръжните оферти

- В повечето случаи критерият за оценка на кандидатите е икономически най-изгодната оферта. В дванадесет от прегледаните процедури забелязахме, че не всички приложения, които се оценяват съгласно обявените критерии, са подписани поне от трима членове на комисията, както се изисква от чл. 68, ал. 4 ЗОП.

Непоследователен подход към различните кандидати

- Бяха установени случаи, в които повече от един кандидат не е подал пълния комплект изискуеми тръжни документи. Въпреки това е проявен различен подход към отделните кандидати и само някои от тях са дисквалифицирани.
- В един от установените случаи, макар двама кандидати да не са представили достатъчно документи, удостоверяващи техническите им възможности, само един от тях е дисквалифициран (тръжна процедура за инженеринг – път III 559 от км 4+500 до км 23+520 и от км 35+160 до км 39+450);
- В друг случаи от кандидат, който също не е предоставил достатъчно документи за доказване на технически капацитет, е поискано да предостави допълнителни документи след изтичане на срока за подаване на офертите (тръжна процедура за тригодишен договор за поддържане на мрежата в район Хасково);
- Друг пример за последователен подход към различните кандидати е изискването за представяне на гаранция за участие в процедурата. При липса на такъв документ кандидатите понякога са дисквалифицирани (в тръжна процедура за тригодишен договор за поддържане на пътна мрежа в Пазарджик, район Север), а понякога - не (при тръжна процедура за път III 503 от км 5+440 до км 22+889 – Стара Загора).

Недокументирано оценяване на тръжните оферти

- В три от разглежданите случаи няма подробно изчисление, което да подкрепя крайната оценка на комисията, а само обобщени данни (три тръжни процедури за поддържане на пътна мрежа в региона на Хасково).

- В подобни случаи няма доказателства, че комисията за оценка са взели пред вид всички релевантни документи от подадените тръжни оферти, преди да извършат класирането на кандидатите.

- Като част от официалните процедури, свързани с възлагане на обществени поръчки, членовете на комисията за оценка трябва да подписват всички приложения, които играят роля в избора на печелившия кандидат.

- Комисията за оценка може да възложи договори на страни, които не отговарят на законовите изисквания и може да не спазва принципите на чл. 2 ЗОП за публичност, прозрачност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

- При всички процедури по възлагане на обществени поръчки комисията за оценка следва да извършат задълбочен и навремен анализ на кандидатите и тръжните предложения и да осигурят спазване на законовите изисквания.

- Поради липсата на подробни изчислени мотивацията за крайно класиране на кандидатите не може да бъде потвърдена.
- Комисията за оценка следва да документира всички доводи, която използва в хода на работата си, и да съхранява документацията в тръжното досие.

Легенда

● Основни

● Второстепенни

● Несъществени

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

Извършена работа преди подписване на договор

- Поради забавяне на процеса на официално одобрение на договор от Централно управление, в два от прегледаните проекти има първични протоколи от проверки на място, които са с дата, предхождаща датата на договора. В един от случаите (договор с ГД Консорциум Крепост – Хасково), комисията за оценка избира спечелилия кандидат на 28 септември 2007 г. Официалното решение, одобрено от Директора на ОПУ, е издадено на 2 октомври 2007 г. Въпреки това, има два протокола от проверки на място за извършена работа с дата 30 септември 2007 г. В друг случай (договор с Автомагистрала ЕАД), официалното решение за възлагане на договора е обявено на 27 септември 2007 г., договорът е подписан на 30 октомври 2007 г., а началната дата за започване на работа, посочена в договора, е 1 октомври 2007 г.

- Възможно е да се извърши работа, която не е надлежно одобрена.
- Всички съответни процедури за одобрение трябва да се изпълняват навременно.

Легенда Основни Второстепенни Нещъществени

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

- Конкретен случай, в който са установени сериозни недостатъци в по време на изпълнение на проекта
 - Чрез ОПУ – Стара Загора на консорциум Биндер – ПСК ЕС БИ ЕС АД – Сливен е възложен договор за инженеринг. В процедурата по възлагане на обществена поръчка са установени редица недостатъци, изброени по-долу:
 - В тръжната документация не са включени подробна методология за оценка на кандидатите, технически спецификации на работата по проекта, стандартен образец на оферта и проект на договор;
 - Няма доказателства за закупуването на тръжна документация от страна на Биндер АД;
 - Последната страница на ценовата оферта, представена от Биндер, не е подписана от членовете на оценителната комисия;
 - Пликът на ценовата оферта не е запазен в тръжното досие;
 - Биндер АД и неговият подизпълнител не са представили всички необходими документи съгласно тръжната документация;
 - След датата на подписване на договора са направени значителни промени в условията му, а именно:
 - Един от партньорите в консорциума е сменен;
 - Сменен е подизпълнителят;
 - Обхватът на работата е намален без корекция на цената;
 - Причините за дисквалифициране на един от кандидатите за строителен надзор не са подробно представени от оценителната комисия;
 - Договорът за строителен надзор, подписан с Пътконсулт 2000 ЕООД, е различен от проекта на договор, включен в тръжната документация (това е установено в още един случай на сключване на договор със същия изпълнител).

- Въз основа на значимостта на установените недостатъци съществува висока степен на несигурност по отношение на редовността на подписаните договори и направените последващи плащания по тях.
- Установените недостатъци могат да служат като индикация за това, че комисите за оценка биха могли да възложат договори на страни, които не отговарят на законовите изисквания. Неспазването на разпоредбите на ЗОП застрашава последователната и обоснована оценка на тръжните оферти.
- Имененето на договора не отговаря на чл. 43 ЗОП, в съответствие с които страните по договор за изпълнение на обществена поръчка не могат да го изменят.
- Възложителят следва да изготви пълен комплект тръжни документи, които отговарят на разпоредбите на ЗОП.
- Разпоредбите на Закона за обществените поръчки следва да се спазват стриктно.

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДРУМОВ

Категория
Констатация

Оценка

Препоръка

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

Сроковете, установени със Закона за обществените поръчки, не се спазват стриктно

- В тринадесет от разглежданите случаи има забавяния по отношение на законоустановените срокове. Повечето от тях се изразяват със заключено подписване на договори от страна на НАПИ в следствие на времето, необходимо за одобрението им от Централно управление. Установен е и случай, в който единственият кандидат подава своята тръжна оферта след изтичането на определения за това срок.

- Макар забавянията да не са значителни, те все пак означават, че правилата за процедурите за възлагане на обществени поръчки не се спазват стриктно.

- Всички законоустановени срокове следва да се спазват стриктно.

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКУМЕНТ

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекти

Сертифициране на изпълнението по проекти

- Няма вътрешни правила и унифицирани процедури за инициране на процеса по издаване на акт 15 и 16. Съгласно Наредба №3 за съставяне на актове и протоколи по време на строителство, издадена от Министъра на регионалното развитие и благоустройството, акт 15 се издава за установяване годността за приемане на строеж, а акт 16 за установяване годността за ползване на строежа. За сходни строителни работи, извършвани по различни проекти, в част от случаите се издава акт 16, а в част от случаите – не. Няма последователна политика за определяне в кой момент да се издава акт 16, а в някои случаи той не се издава въобще.

Преустановяване на работата или ниска степен на изпълнение по договорите

- Установени са четири случая, в които работата по сключени договори е прекратена поради липса на средства.
- Работата, извършена по тригодишни договори за поддръжка, представлява относително нисък процент от общите договорени суми за периодът от време, който е изтекъл.
- Не са предприети действия в следствие на препоръката на Сметната палата, посочена в доклад от 17 април 2008, свързана с разработването на писмени правила за документирание на управленски решения за случаите на временно преустановяване на изпълнението на договори.

Документирание на проверките на място

- В повечето случаи няма доказателства за ежедневния контрол върху изпълнението на проектите, упражняван от ръководителите на РПС, тъй като той не се формализира чрез подаването на редовни писмени доклади.

- Дейностите, свързани с пускането в експлоатация на ремонтираните пътища, може да не отговарят на изискванията на Наредба №3 за съставяне на актове и протоколи по време на строителство, издадена от Министъра на регионалното развитие и благоустройството.

- Всички процедури, свързани с издаването на актове, които са необходими за експлоатацията на ремонтирани пътища, трябва да бъдат формализирани и да се спазват за проектите, изпълнявани от НАПИ.

- Прекратяването на работата може да доведе до неизпълнение на ГПТРП и потенциален риск от искове за възстановяване на средства и неустойки.

- Следва да се разработят писмени правила за документирание на управленски решения в случаите на прекратяване на работата, които да регламентират споразуменията, подписвани с изпълнителите в случай на преустановяване на изпълнението.

- Договорите трябва да бъдат подписани от директора на дирекцията "Финансово-стопански дейности и управление на собствеността", за да се удостовери проверката на наличието на необходимите средства.

- Директорите на ОПУ, на които е възложена отговорността за мониторинга върху изпълнението на проектите, може да не получават навременна информация за нередности и забавяния на дейностите.

- Проверките на място следва да бъдат формализирани и доклади за тях да бъдат предавани редовно.

Легенда ● Основни Второстепенни ↘ Несъществени

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекти (продължение)

Гаранционен период

- В четири от разглежданите случаи определенният гаранционен период по-късно от този, посочен във вътрешна заповед от 16 март 2006 г., издадена от Изпълнителния директор на НАПИ, съгласно която този период следва да е не по-кратък от 3 години:
 - Договор от 21 юни 2006 г. с Биндер АД – Сливен;
 - Договор от 9 май 2007 г. с Трансстрой Бургас АД;
 - Договор от 4 юни 2007 г. с Поларис продукт ООД – Варна;
 - Договор от 12 януари 2007 г. с ГД Толлика – Хасково.

Недостатъчен контрол върху гаранциите за добро изпълнение и застрахователните полици

- Редица гаранции за добро изпълнение и застрахователни полици, които са предоставени във връзка с договорите за строителство и строителен надзор, са изтекли преди завършване на договорената работа. В проектите досиета няма доказателства дали тези гаранции и застрахователни полици са удължени за период, покриващ срока на сключените договори.

Неизпълнение на някои договорни условия

- В хода на изпълнение на договор, подписан с Еко Хидро 90 ООД, изпълнителят не е предоставил на НАПИ сертификат за качество, издаден от Централната лаборатория по пътища и мостове, въпреки че такъв се изисква изрично съгласно договорните условия.
- По два договора за строителен надзор, подписани с Три Ес ЕООД (от 7 май 2007 г.) и Пътконсулт 2000 ЕООД (от 9 юли 2007 г.), се изисква ежемесечно представяне на доклади, изготвени от изпълнителя. Въпреки това, в проектната документация такива доклади не бяха открити.

- Съществува риск НАПИ да не може да заведе съответен иск в случаи на нередности при строителството.
- Гаранционният период, който се основава на техническите характеристики на обектите, следва да се спазва при сключване на всички договори.

- Възможно е НАПИ да не е достатъчно осигурена в случаи с възникнали проблеми при изпълнение на договорите.

- Като част от дейностите си ОПУ трябва да следят за изтичането на всички гаранции за добро изпълнение и застрахователни полици и да осигурят тяхното навременно удължаване, когато то е необходимо.

- В тези конкретни проекти работата може да не се извършва с необходимото качество.

- Спаването от страна на изпълнителя на договорните условия трябва да се следи стриктно от възложителя.

5.3 Експлоатация и поддържане на републиканските пътища (продължение)

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Финансово управление

Не е начислена сертифицирана работа

- За част от работата, за която са издадени сертификати през 2007 г., не са издадени фактури от изпълнителите до края на годината.
- Има заповед, издадена на 1 февруари 2008 г. от Изпълнителния директор на НАПИ, в съответствие с която фактурите от 2007 г. следва да се обработят от дирекцията "Финансово-стопански дейности и управление на собствеността" до 5 февруари 2008 г. Една такава фактура, № 528/ 20.12.2007 г., издадена от ПСИ АД на стойност 766,629 лв., е получена след тази датата и е осчетоводена през 2008 г.
- Във всички гореописани случаи в счетоводната система не са отразени съответните счетоводни операции. По отношение на избраната извадка стойността на сертифицираната работа, която не е начислена в счетоводната система, възлиза на 5,350 хил. лева.

Липсват дати и подписи върху сертификати за извършена работа

- Част от сертификатите за извършената работа не са датирани.
- Одобрението на сертификатите за извършената работа не е документирано с всички необходими подписи в три случая:
 - Договор от 5 юли 2006 г. с Пътища АД – Пазарджик;
 - Договор от 19 юни 2006 г. с ПСК ЕС БИ ЕС АД – Стара Загора;
 - Договор от 6 ноември 2007 г. с Виастрой ЕООД.

Липса на необходимите подписи за одобрение на контролните листове

- На някои контролни листове, придружаващи фактурите, липсват подписи на едно или повече от лицата, които ги проверяват.

- Счетоводната информация за текущите ремонти и поддръжка на републиканските пътища е непълна.
- Поради естеството на счетоводните и оперативни данни и прилаганите одитни техники ние не можахме надеждно да оценим пълния ефект от осчетоводяването на транзакции в периода, последващ тяхното възникване.

- Възможно е да се издават фактури и да се извършват плащания за работа, която не е съответно одобрена.
- Сертифицираната работа може да се отразява счетоводно през погрешен отчетен период.

- Контролните процедури, свързани с изпълнението на проекти, може да не се извършват в съответствие с приложимите правила.

- Принципът на текущо начисляване следва да се спазва за всички счетоводни операции.

- Всички сертификати за извършената работа трябва да са датирани и одобрени в съответствие с приложимите правила.

- Всички приложими правила следва да се спазват стриктно.

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
Контролна среда	<p>Липса на ясни правила за оценка на кандидатите в тържните процедури</p> <ul style="list-style-type: none">● По отношение на тържните процедури за проекти, финансирани от ЕИБ, политиките и правилата на ЕИБ за провеждане на процедури по възлагане на поръчки дават основната рамка за извършване на оценка на кандидатите в тържните процедури.● Правилата на ЕИБ са много общи, а също така не са разработени други официални вътрешни правила и специфични критерии за прилагане на еднакъв подход в процеса на възлагане на поръчки за тези проекти.	<ul style="list-style-type: none">● Членовете на Комисията за оценка не разполагат с подходящо ръководство, към което да адресират въпроси, които биха могли да възникнат при провеждане на тържните процедури.● Липсата на специфични правила и критерии осигурява значителна гъвкавост на различните Комисии за оценка при провеждане на тържните процедури. Въпреки, че според НАПИ досега няма заведено съдебно производство от кандидат, това би могло да доведе до прилагане на различен подход за оценка на кандидатите при едни и същи ситуации.	<ul style="list-style-type: none">● Да се разработят, одобрят и приемат ръководства, подробни правила и критерии за провеждане на тържните процедури, които да бъдат в съответствие с политиките на ЕИБ.

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

Категория
Констатация

Оценка

Препоръка

Тръжни процедури и сключване на договори

Противоречив подход при предварителната оценка на спечелилия кандидат

- Съгласно Доклада за предварителна оценка по проект Автомагистрала Тракия - Лот 1, подготвен от Мотт Макдоналд на 30 ноември 2001 г., на кандидатът, спечелил търга, първоначално е отказана прекалфикация поради неизпълнение на критериите. В същото време Комисията за оценка е била убедена, че кандидатът отговаря на критериите. В последствие Мотт Макдоналд се съгласява да включи Консорциум Рънуей-БГ в списъка на прекалфицираните кандидати (тъй като ЕИБ изисква общо мнение от Комисията за оценка и Консултанта за одобрените кандидати). Липсва ясна одитна пътека относно причините, довели до промяна на мнението.

Ненадлежно подписани допълнителни споразумения

- Допълнителни споразумения II и III към договор за строителство на Лот 1 – Даскалово – Дупница, са подписани от един вместо двамата представители на Бул Строй, въпреки че в Удостоверението за актуално състояние на компанията изрично е посочено, че компанията се представлява от двамата заедно.

Изменение на условията по договорите за консултантски услуги без сключване на допълнително споразумение

- С писмо от 13 февруари 2005 г. НАПИ удължава срока на Договора на консултантски услуги за проект Автомагистрала Тракия Лот 1 и Лот 5 до 30 ноември 2006 г., с 12-месечен гаранционен срок до 30 ноември 2007 г. Въпреки че съгласно чл. 16 от този договор промяна на сроковете и условията по договора е възможна само с писмено съгласие на двете страни.
- Общата сума, платена на Консултанта за проект Автомагистрала Тракия Лот 1 и Лот 5 от началото на проекта до 31 декември 2007 г., е 10,376 хил. лева, докато сумата по договор е 6,360 хил. лева. Всички плащания, извършени през 2007 г. възлизат на 1,707 хил. лева.
- Освен това в досието не е намерено доказателство, че увеличението на договорената цена е предварително одобрено от ЕИБ.

- Става ясно, че кандидатът, който не отговаря на минималните критерии за класиране, се класира и в последствие печели търга.
- Различните заключения сочат за липсата на единен подход при оценка на кандидатите.

- Липсващите подписи говорят за недостатъчен контрол при сключването на договорите и възможност интересите на възложителя да не са напълно защитени.

- Изменението на условията по договорите без сключване на допълнително споразумение показва недостатъчен контрол при сключване на договорите и предпоставка за незащитеност на интересите на НАПИ.

- Плащанията, направени извън договорения срок (т.е. срок, за който няма официално споразумение), се считат за неправилни.

- Да се осигури, че всички изменения на условията по първоначалните договори са извършени със съответния официален документ.

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Тържни процедури и сключване на договори (продължение)

Липса на доказателство за одобрение на Меморандумите от ЕИБ

- В досиетата на проекти Автомагистрала Тракия – Лот 1 и Лот 5 не е намерено доказателство, че НАПИ е уведомила и получила писмено одобрение от Банката преди подписването на Меморандум 1 и 2 за Лот 1 и Меморандум 1 и 2 за Лот 5 относно увеличаване на договорената цена. Съгласно чл. 8 от Финансовия Договор заемополучателят е длъжен без закъснение да представи за одобрение на Банката всяко съществено изменение в общите условия, договорените срокове и плащанията по Проекта, преди подписване на договора.

Подписване на меморандуми в нарушение на първоначалния Договор за строителство

- Съгласно под-параграф 70.1 на Част II от договора – Условия за конкретно приложение, представляваща част от Договора за строителство на Автомагистрала Тракия лот 1 и Лот 5 "договорената цена не подлежи на корекция по отношение увеличаване или намаляване цената на труда, материалите или други, които могат да окажат влияние на цената за изпълнение на договора". Въпреки тази клауза в първоначалния договор НАПИ подписа Меморандум 1 и Меморандум 2 за Лот 1 и Лот 2, с които се съгласува корекция на договорената цена за допълнителни разходи за гориво, разходи, свързани с разлики между одобрените и реалните парични потоци, разходи за извънреден труд и допълнителни ресурси за довършване на работата.

- Неуведомяването на ЕИБ относно сключените меморандуми може да доведе до неадекватен мониторинг и контрол на проекта.
- Да се осигури съответствие с клаузите на финансовия договор.

- Подписването на Меморандуми в противоречие с условията на първоначалния договор показва пропуски при сключване на договорите и слабости при мониторинга на проекта.
- Да се осигури съответствие с условията на договорите.

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

- Прилагане на непосредствателен подход от Комисията за оценка по време на тръжните процедури
 - При оценката на кандидатите за ТП IV, НАПИ прилага Политиките и правилата за възлагане на поръчки на Европейската Инвестиционна Банка. Тези политики и правила са общи и позволяват гъвкавост в процеса на оценка, тъй като не са определени конкретни изисквания.
 - По време на нашата проверка забелязахме, че различните комисии за оценка прилагат различен подход за оценка на един и същ кандидат, както и поставянето на различни оценки при еднакви ситуации.
 - Комисията за оценка в процедурата за обществена поръчка за Лот 7, ТП IV, отстранява Автомагистрала Черно море поради ниско качество на изпълнение на предишни проекти и неуредени съдебни спорове с НАПИ. Комисията за оценка в процедурата за обществена поръчка за Лот 8, ТП IV, е отправила същите забележки за Автомагистрала Черно море. Въпреки това комисията не отстранява кандидата. Комисията за оценка в процедурата за възлагане на поръчка за Лот 5, ТП IV е обърнала внимание само на ниското качество на изпълнение, без да споменава съдебните спорове. Комисията не отстранява Автомагистрала черно море от тръжната процедура. Комисията за оценка в процедурата за Лот 2, ТП IV, не препоръчва договорът за строителство да се възложи на Автомагистрала Черно море поради ниското качество на изпълнение при предишен проект и наличието на съдебни спорове между кандидата и НАПИ. Въпреки това, кандидатът не е отстранен и финансовата му оферта е оценена.
 - От Доклада на Комисията за оценка на кандидатите в търга за Лот 8, ТП IV, става ясно, че трима от седемте кандидати не са представили документи за наем на поземлените имоти, където ще се полага асфалт. Допълнителна информация за това обаче е поискана само от единия от кандидатите вместо от тримата. Това би било необходимо условие в процеса на тръжната процедура за равнопоставеност на кандидатите. Кандидатът, от който е поискана допълнителната информация, е отстранен от Комисията за оценка, тъй като преценила, че избраните поземлени имоти не са одобрени за полагане на асфалт и кандидатът не разполага с разрешение от съответните органи по околната среда.
 - От Доклада на Комисията за оценка на кандидатите в търга за Лот 5, ТП IV, става ясно, че двама от кандидатите са представили ниско качество на изпълнение при предишни проекти, които са спечелени и възложени за изпълнение от тях. Въпреки това, Комисията за оценка предлага договорът за строителство да не се възлага на единия от кандидатите, докато подобни препоръки по отношение на другия кандидат не са направени.
 - Според Доклада на Комисията за оценка на кандидатите в търга за Лот 9, ТП IV, единият от кандидатите е отстранен поради несъответствие с изискването да не се извършва строителство по време на зимния сезон. Въпреки това, при проверката на подадените оферти установихме, че другите кандидати също са планирали строителство по това време, но не са отстранени.
 - Също така, при търга за Лот 9, ТП IV, друг кандидат е бил отстранен, тъй като е предоставил работна програма, която не представя продължителността на строителните работи, както и адекватно планиране. При проверка на подадените оферти установихме, че офертата на спечелилия кандидат, не съдържа програма със срокове за изпълнение.

- Липсата на последователен подход, прилаган от отделните комисии за оценка на кандидатите може да доведе до избор на неподходящ изпълнител.
- Неясните изисквания в тръжните спецификации водят до различни интерпретации на финансовите и техническите изисквания от кандидатите и в следствие до обжалване на тръжните процедури.
- Принципът за равнопоставеност и недискриминация не се спазва в конкретни случаи.

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКУМЕНТ

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Тържни процедури и сключване на договори (продължение)

Прилагане на последователен подход от Комисията за оценка по време на тържните процедури (продължение)

- Комисията за оценка в търга за строителен надзор на Лот 3, ТП IV, отстранява единия от кандидатите поради липса на някои от документите, изискани съгласно разпоредбите на ЗОП. Въпреки това, друг кандидат, който също не е представил някои документи, не е отстранен от Комисията и финансовата му оферта е отворена (въпреки, че същият не печели търга).
- В офертата на кандидата, спечелил търга за Лот 3, ТП IV, Комисията за оценка първоначално установява наличието на пропуски в работната програма включително строителство през зимния сезон, липсващ предварителен договор за обекта, както и недостатъчно опит на служителите във връзка с FIDIC. По тези въпроси са поискани допълнителни разяснения от кандидата. Подобни недостатъци се срещат и в офертите на други кандидати и за някои от тях Комисията за оценка изразява "препоръка за неподписване на договор". В допълнение, спечелилият кандидат в своето Заявление за оценка изразява възможности като част от тържното досие е посочил, че не участва в търга с подизпълнители. При изпълнението на договора обаче става ясно, че цялата работа по договора е била възложена на подизпълнители – на дъщерна дружество на компанията-кандидат и на други фирми.

Лот 2, ТП IV

- Докладът на Комисията за оценка показва, че нито един от кандидатите не е отговорил напълно на изискванията. Технически, някои от кандидатите не са представили цялата необходима информация, други са планирали строителство през зимния сезон или в дни, неразрешени от закона. Въпреки това, само един от кандидатите е отстранен, а всички други оферти са одобрени. Кандидатът, спечелил търга е Консорциум Биндер – Пътни строежи В. Търново (предложил третата най-ниска ценова оферта).
- С писмо от 26 юни 2006 г. от НАПИ уведомява ЕИБ, че договорът е възложен за изпълнение на Консорциум Биндер – Пътни строежи. Аргументите, посочени за вземането на това решение са следните: водещата фирма Биндер вече е изпълнила успешно подобен проект (Лот 6, южен път до Лот 2), другата фирма, участник в консорциума, Пътни строежи е добре позната в сферата на проектирането, и Консорциумът на практика не се нуждае от време за подготовка. Кандидатите, предложили двете най-ниски ценови оферти, са посочили намерението си да изградят асфалтови бази в района на обекта, но не са представили подробности. В отговора си ЕИБ отбелязва, че кандидатите не трябва да бъдат отстранявани с аргументи, които могат да бъдат възприети от съдебните институции като несправедливи и дискриминаращи. Изразът за опасенията по отношение на действителните възможности за навременно установяване на обекта и мобилизиране на ресурсите не е достатъчен аргумент за елиминирането на двамата кандидати с най-ниски ценови оферти. Те трябва да бъдат отстранени само в случай, че офертите им са технически или финансово неизгодни.
- С писмо от 17 юли 2006 г. НАПИ уведомява ЕИБ, че след повторен преглед на офертите с най-ниски цени, подадени от двамата кандидати, Комисията за оценка на НАПИ и Консултантът ги намират за технически неизгодни, тъй като не отговарят на изискванията на секция Методи на работа и програма. Не са ни предоставени никакви доказателства за извършен повторен преглед на тези кандидати. На 24 юли 2006 г. ЕИБ изпраща "писмо без възражения" относно възлагането на договора за строителство на Консорциум Биндер – Пътни строежи В. Търново.

Легенда

● Основни

● Второстепенни

● Нещъществени

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКУМЕНТ

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

Въпроси относно датата на подписване на договор за строителен надзор

- Въз основа на прегледаните от нас досиета установихме случаи, при които договорите се подписват след датата на започване на строителните работи съгласно договора, а договорът за строителен надзор не покрива периода на строителството.

Лот 3, ТП IV

- Договорът за строителен надзор е възложен на 9 май 2006 г. Това е почти половин месец след стартиране на работата като през това време проектът се изпълнява без надзор.

Лот 4, ТП IV

- Срокът на договорът за строителен надзор е 15 месеца, а по отношение на цената съдържа клауза, че цената е валидна при евентуално удължаване на срока с пет месеца. Срокът на договора за строителство е 18 месеца и затова има период от 3 месеца, които първоначално не са включени в договора. Налице е доказателство, че надзорът е продължил работата си по обекта през това време.

Лот 5, ТП IV

- Договорът за строителен надзор е подписан на 12 юли 2006 г. като датата на стартиране на проекта е същата. Договорът за строителство обаче е подписан на 8 юни 2006 г. като датата на започване на строителството е 26 юни 2006 г. По тази причина работата по проекта е изпълнявана без надзор за период от 16 дни.

- В допълнение, договорът за строителство е подписан за период от 24 месеца, докато договорът за строителен надзор е само за 18 месеца. В договорът за строителен надзор също така е посочено, че договорената цена трябва да покрие разходите при евентуално удължаване на срока на изпълнение с 5 месеца. Както изглежда, законния срок на договора изтича преди приключване на работата по проекта. Като допълнение, таблиците за отчитане на отработеното време по строителен надзор представят изпълнение на работата за 24 месеца.

Лот 8, ТП IV

- Липсва датата на подписване на договора за строителен надзор. Въпреки това има печат съдържащ датата, на която договорът е регистриран в НАПИ. Датата на регистриране е след датата 15 юни 2006 г., на която започва работата по проекта съгласно договора. Това води до предположението, че договорът не е подписан преди стартирането на проекта. Освен това изглежда, че договорът за строителен надзор е подписан след договора за строителство и изпълнителят е работил на обекта без надзор.

Легенда

● Основни

Второстепенни

Несъществени

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

Работа, извършена без наличие на действителен договор

- Договорът за строителство по проекта Сливен – Ямбол е подписан на 8 декември 2000 г. за период от 12 месеца. Договорът за строителен надзор обаче е подписан на 10 май 2002 г. поради спорове, забавили тръжния процес, което от своя страна води до закъснение на проекта.
- След изтичане срока на договора за строителство на 8 декември 2001 г. не е подписано допълнително споразумение към него. Изпълнителят изглежда е изпълнил работата през 2002 г. без каквото и да е законно основание.
- На 12 октомври 2005 г. е подписано допълнително споразумение във връзка с нова количествена сметка за оставащата работа и удължаване на срока, необходим за приключване на проекта до 30 ноември 2006 г.

Проблеми относно датата на подписване на договорите за авторски надзор

- При проверката на досиетата на проектите установихме случаи, при които договорите за авторски надзор са подписани след договорената дата за започване на проекта или има периоди, които не са в обхвата на договор.

Лот 2, ТП IV

- Първият договор за авторски надзор за Лот 2, ТП IV, е подписан на 13 септември 2006 г. и е валиден до 31 декември 2006 г. Следващият договор е сила от 7 февруари 2007 г., което показва, че проектът се е изпълнявал един месец без авторски надзор. Този договор е валиден до 27 декември 2007 г. Следващият договор за авторски надзор влиза в сила на 21 февруари 2008 г., като отново липсва авторски надзор в продължение на почти два месеца.

Лот 5, ТП IV

- По време на проверката установихме, че двата договора за авторски надзор са подписани на 18 юли 2007. Договорите влизат в сила на датата на започване на строителството, която е 26 юни 2006 г.

Лот 8, ТП IV

- Първият договор за авторски надзор за Лот 8, ТП IV, е подписан на 20 декември 2006 г. и е валиден до 31 декември 2006. Следващият договор влиза в сила на 9 февруари 2007 г., което показва липсата на авторски надзор за един месец. Същият договор е валиден до 29 декември 2007 г. Следващият договор за авторски надзор влиза в сила на 24 март 2008 г., което отново показва липсата на авторски надзор за почти три месеца.

- В случай, че проектите се изпълняват без съответна договорна форма, съществува риск за интересите на двете страни да бъдат застрашени както на възложителя, така и на изпълнителя.

- Да се сключат съответните допълнителни споразумения към договорите.

- Ненавременното подписване на договорите за авторски надзор и периодите, за които липсва такъв договор увеличава риска от недостатъчен контрол върху проектирането по време на изпълнението на проекта.

- Рискът е намален до известна степен в случаите, когато периодът, непокрит с договор, попада в зимни месеци с намален обем на строителните работи.

- Несъответствието в договорените срокове за авторски надзор и строителството по договор показват неефективен контрол при сключване на договорите.

- Да се осигури навременно подписване на договорите за авторски надзор, чиито срокове да бъдат съобразени с договорите за строителство.

Легенда



Основни

Второстепенни



Несъществени

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

ОКОНЧАТЕЛНА ДОКУМЕНТАЦИЯ

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Тръжни процедури и сключване на договори (продължение)

Несъответствие с тръжните процедури

- Налице е доказателство, че тръжната процедура не е стриктно спазена от всички Комисии за оценка.

Мост над р. Марица

- Договорите за строителство и строителен надзор не са подписани в регламентирания в ЗОП срок, а един месец след изтичането на седмдневния срок за обжалване. В досиетата не са намерени документи за започване на процедура за обжалване.

Лот 2, ТП IV и Лот10, ТП IV

- Според регламентите на ЗОП, договорите трябва да бъдат подписани в рамките на един месец след изтичане на срока за обжалване (т.е. 7 дни). Договорите за строителен надзор на Лот 2 и Лот 10 са подписани след законоустановения срок.

- Тръжните процедури не се провеждат ефективно.
- Да се осигури съответствие с регламентите на ЗОП по всяко време.

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН АУДИТ

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекта

Закъснения при изпълнение на проектите поради неефективност на мониторинга по проектите

- Много от проверените от нас проекти са изпълнени със значителни закъснения, в несъответствие с работната програма и понякога извън сроковете на договора.
- Като цяло отговорността за мониторинга и отчитането на проектите е на консултанта.
- По специално, проектите, при които установихме значителни закъснения, са Лот 5, Лот 6, Лот 8, Лот 9 и Лот 10 от ТП IV. При всичките проекти консултантът съгласува с изпълнителя причините за забавянето и подготвя Уведомления за корекции в някои случаи. Въпреки това, проектите са значително забавени като в някои случаи срокът на първоначалните договори е изтекъл, а проектите не са завършени.

- Липсата на яснота относно точните отговорности на НАПИ и поделенията на отговорности между НАПИ и консултанта могат да доведат до неефективно управление на изпълнението на проекта.
- Бавните реакции могат да доведат до неефективно и ненавременно решаване на проблемите.

- Да се осигури предприемане на адекватни и навремени действия за разрешаване на ситуациите, за да се намали риска от съществени отрицателни финансови последици.
- Да се определят отговорностите на НАПИ при мониторинга на проектите, в които участва консултант.

Увеличение на цената и промяна в обхвата на проектите

- Установени са отклонения от първоначално договорения обхват на работа, като и при договорената цена на проектите. Част от причините за тези отклонения са закъсненията при изпълнение на проектите, а други са поради поява на фактори, извън контрола на страните по договорите.
- По отношение на Лот 4, 7, 8 и 9 на ТП IV са добавени допълнителни параграфи към обхвата на първоначалния договор, което води до значително увеличение на първоначално договорената стойност. Направените изменения са одобрени от НАПИ с нареждане за промяна.
- Въпреки това, не са сключени допълнителни споразумения към договорите и по време на нашата проверка са намерени недостатъчно доказателства за комуникация с ЕИБ (в лотовете на ТП IV).

- Въпреки, че няма специфични закони или договорни изисквания в този случай, интересите на възложителя могат да бъдат застрашени поради липсата на съответни договори.

- Да се осигури, че измененията по договорите са официално съгласувани с допълнителни споразумения към тях, когато измененията значително надвишават договорните цени или първоначалния обхват.
- Да се осигури, че съответните органи (МФ, МРРБ, ЕИБ и др.) са навременно уведомени за последващите промени в проектите.
- Да се изяснят обстоятелствата, при които промените по договорите могат да бъдат направени с нареждане за промяна или допълнително споразумение.

Легенда ● Основни ● Впоровстелелни ● Несъщественни

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

Обществен достъп

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекта (продължение)

Изпълнение на проектите без наличие на временно подписани допълнителни споразумения след изтичане на уговорените срокове в договорите за строителство

- В резултат на закъснения при изпълнението на проектите, по много от договорите е необходимо срокът за изпълнение да бъде удължен. Установихме случаи, при които допълнителните споразумения към договорите не са сключени преди изтичане на първоначално договорения срок. Също така има случаи, в които допълнителните споразумения са подписани месеци, дори години след изтичане срока на първоначалния договор, или въобще не са подписвани допълнителни споразумения, или пък случаи, при които все още се водят преговори за подписването им. При всички от идентифицираните проекти общата сума на плащанията, направени през 2007 г. за работа, извършена извън договорения срок, възлиза приблизително на 1,056 хил. лева.

Лот 2, ТП IV

- Забавянето на изпълнението на проекта изисква да се предприемат мерки за поддържане на допълнително споразумение към договора. Въпросът първоначално е повдигнат за обсъждане от изпълнителя с писмо от 28 август 2008 г., две седмици преди изтичане срока на договора. С писмо от 3 септември 2008 г. Консултантът предлага на НАПИ да се проведе среща за обсъждане на допълнителното споразумение. В досието не са намерени документи, свързани с отговора и реакцията на НАПИ. По думите на служители на НАПИ допълнителното споразумение е в процес на договоряне.

Лот 3, ТП IV

- Обхватът на работата на изпълнителя значително се променя с допълнителни дейности по рехабилитация на участък от път II-81 София – Костинброд от 0+000 км до 6+497 км, което първоначално не е включено в договора за строителство. Наредване за промяна на този участък е подписано на 15 октомври 2007 г. и в следствие коригирано на 15 юли 2008 г. Съгласно измененото нареждане за промяна разходите за допълнителна работа възлизат на 4.7 млн. лв., което е почти 31% от сумата на първоначалния договор. Времето за приключване на работата е 93 дни от пускането на обекта, което е на 18 август 2008 г.

- Срокът на договора изтича на 20 октомври 2007 г. Няма сключено допълнително споразумение към договора за допълнителната работа, възложена на изпълнителя и за удължаване срока на договора.

Лот 5, ТП IV

- С писмо от 5 февруари 2008 г. консултантът уведомява изпълнителя, че 80% от срока за изпълнение е изтекъл като в същото време са изпълнени само 25% от работата. На 22 февруари 2008 г. изпълнителят изпраща писмо до консултанта с искане за удължаване на срока. В отговор на това, на 29 февруари 2008 г. консултантът отхвърля основанията за удължаване на срока, но уточнява, че НАПИ е съгласна да приеме оферта за удължаване на срока на договора до 30 ноември 2008 без допълнителни закъснения или други отрицателни финансови последици. Договорът за строителство изтича на 24 юни 2008 г. и допълнително споразумение до момента не е подписано. Водят се преговори за сключване на такова споразумение като в същото време изпълнителят продължава своята работа на обекта

Легенда



Основни

Второстепенни



Несъществени

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ПРОТОКОЛ

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекта (продължение)

Изпълнение на проектите без наличие на навременно подписани допълнителни споразумения след изтичане на уговорените срокове в договорите за строителство (продължение)

Лот 8, ТП IV

- Първоначалния срок на договора за строителство е 14 декември 2007 г. В допълнителното споразумение 1, сключено за удължаване на срока за изпълнение, липсва дата на подписване или друга дата, която да показва кога влиза в сила. Въпреки това при прегледа на кореспонденцията става ясно, че споразумението не е подписано преди 21 май 2008 г. С писмо от 6 март 2008 г. НАПИ изразява съмнение, че работата ще приключи в рамките на първоначално предложеня допълнителен срок (до 31 август 2008 г.). С писмо от 21 май 2008 г. консултантът се съгласява с предложението на изпълнителя за удължаване на срока за приключване на проекта до 30 ноември 2008 г. Допълнителното споразумение не включва увеличение на разходите по проекта с изключение на договореното допълнително плащане за удължаване на срока за сумата от 34,063 лв.

Лот 9, ТП IV

- При проверката на документацията на проектите не успяхме да открием Допълнително споразумение 1 към договора за строителство. По думите на служители на НАПИ съществува предварителен вариант на споразумението, който обаче не е подписан от нито една от страните по него. Предназначението на Допълнително споразумение 1 е неясно, тъй като документът не беше намерен.
- В резултат на забавяне на изпълнението, се очаква да бъде подписано Допълнително споразумение 2 за удължаване на срока и увеличение на цената. На 10 март 2008 е изпратена предварителна версия на споразумението от консултанта до НАПИ. На 17 март 2008 г. фирмата за строителен надзор изпраща предложение за удължаване на срока на договора за строителен надзор в случай, че срокът по договорът за строителство също бъде удължен. НАПИ заявява, че такова удължаване на срока за надзор не е необходимо на този етап. В резултат на проблемите, възникнали по време на строителството, удължаването на срока се оказва неизбежно и по думите на служители на НАПИ е в процес на подписване.

Лот 10, ТП IV

- Предварителният вариант на Допълнително споразумение 1 е изпратен на изпълнителя за преглед на 11 март 2008 г. (почти един месец след изтичане срока на договора). Предложението е срокът за изпълнение на проекта да бъде удължен до 23 октомври 2008 г. Допълнителните разходи, свързани с удължаването на срока, ще бъдат съгласувани в Споразумението. Изпълнителят от своя страна предявява претенции за компенсация, свързани с увеличените разходи за материали, горива, акцизи, заплати. Той все още не е върнал подписаното споразумение, но е поискал Допълнително плащане с писмо от 22 август 2008 г.
- Според думите на служители на НАПИ това споразумение е все още в процес на преговори.

Легенда

● Основни

■ Впороспелени

■ Несъществуващи

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекта (продължение)

Изпълнение на проектите без наличие на временно подписани допълнителни споразумения след изтичане на уговорените срокове в договорите за строителство (продължение)

Мост над р. Марица

- Според месечните доклади на строителния надзор изпълнението на проекта на моста над р. Марица е забавено през 2007 г. и строителството изостава от работната програма, заложена в договора. Забавянето продължава и през следващите месеци и изпълнението на проекта не приключва в рамките на договорения срок.
- Както изглежда липсва яснота относно срока на договора за строителство. В договорът е посочено, че срокът за изпълнение е 540 дни (18 месеца), т.е. до 29 ноември 2007 г. Проектът обаче приключва с издаването на Акт 15 на 7 юли 2008 г. В доклада на строителния надзор за м. март 2008 г. се посочва, че са изминали 18 месеца и половината от началото на проекта и работата е 99% свършена.
- Не се установи започването на процедура за подписване на допълнително споразумение за удължаване срока на договора. Според служители на НАПИ строителството е приключено навреме, но финалният сертификат и плащанията са извършени чак след изтичане срока на договора.

Сливен – Ямбол

- Договореният срок за изпълнение е 30 ноември 2006. Финалният сертификат е издаден на 22 март 2007 г. (четири месеца по-късно). В досието не са намерени документи, които да дават яснота относно реакцията на НАПИ, предприетите действията и последниците.

Изпълнение работата по договори за строителен надзор след изтичане на техния срок

- В резултат на забавяне при изпълнението на много от проектите, е необходимо срокът за строителен надзор също да бъде удължен. Тъй като тръжната процедура за избор на строителен надзор се провежда съгласно разпоредбите на ЗОП, договорът не може да се изменя с подписване на допълнителни споразумения, а трябва да се стартира нова тръжна процедура, освен в случаите на удължаване на срока на предоставяната услуга в случаите на непреодолима сила без промяна в другите параметри на договора.
- Това се наблюдава при много от проектите като нови тръжни процедури не са стартирани преди изтичане на срока на договорите. Не е ясно по какъв начин са регулирани взаимоотношенията с надзорника в периодите, за които липсва правно основание за надзорника да изпълнява дейността си.

Лот 2, ТП IV

- Поради закъснение на проекта, срокът по договора за строителен надзор следва да бъде удължен. Не е стартирана нова тръжна процедура за възлагане на нов договор за надзор, който да покрие срока, или за удължаване на срока с допълнително споразумение. Въпреки това са налице доказателства, че надзорът все още извършва дейност на обекта.

- Вж. по-горе
- Вж. по-горе

- Договорните взаимоотношения между НАПИ и изпълнителите по договори за строителен надзор не са уредени съгласно предвидения от закона ред.
- Договорните взаимоотношения между НАПИ и изпълнителите по договори за строителен надзор не са уредени съгласно предвидения от закона ред.
- Да бъдат предприети необходимите действия за удължаване срока на сключени договори, чрез провеждане на навремени тръжни процедури или подписване на допълнителни споразумения.

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ПРОТОКОЛ

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекта (продължение)

Изпълнение работата по договори за строителен надзор след изтичане на техния срок (продължение)

Лот 5, ТП IV

- Вж. по-горе
- Вж. по-горе

- Договорът за строителен надзор изтича на 12 януари 2008 г. (18 месеца) съгласно договора. Няма допълнителни инструкции за евентуално удължаване на срока с пет месеца. Налице е доказателство, че строителният надзор продължава своята дейност на обекта, въпреки че срокът на договора за надзор е изтекъл. Въз основа на кореспонденцията би следвало да има предварителен вариант на допълнително споразумение, което се проверява от Правния отдел на НАПИ, макар че това противоречи на изискванията на ЗОП.

Лот 8, ТП IV

- Срокът на договора за строителен надзор е 18 месеца и е валиден до 15 декември 2007 г. (без да се взема предвид евентуално удължаване на срока с пет месеца). На 28 юли 2008 г. е стартирана нова тръжна процедура по ЗОП за възлагане на договор без обявление. Решението за възлагане на договора на същата фирма за строителен надзор на проекта е с дата 13 август 2008 г. Договорът обаче все още не е подписан от НАПИ.

Лот 10, ТП IV

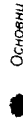
- На 8 август 2008 г. е стартирана нова тръжна процедура за строителен надзор, след като първоначалния договор за строителен надзор е вече изтекъл.
- По думите на служители на НАПИ това е в процес на приключване. След юли 2008 не са издавани сертификати за плащания на надзорника.

Проблеми с проектирането на пътищата поради пропуски при мониторинга на проектите

Ясна поляна – Приморско

- Със започване на строителството възникват проблеми с проектирането на пътя. Оказва се, че влажността на почвата надвишава допустимите граници.
- С писмо от 7 декември 2006 г. Областно пътно управление изразява мнение, че новото проектиране на пътя води до увеличаване на разходите, промяна на маршрута на пътя и необходимост от допълнително процедури по отчуждаване на имоти. С писмо от 12 февруари 2007 г. ОПУ отново напомня на проектанта и НАПИ за ситуацията, тъй като не е получен отговор от тях.
- Приблизително четири месеца след възникване на проблема с писмо от 1 март 2007 г. НАПИ предприема действия и изпраща писмо до проектанта с искане да подготви нов проект. Проектантът се съгласява да извърши работата след получаване на нова спецификация от НАПИ.

Легенда



Основни

Второстепенни



Несъществуващи

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

Оформителен документ

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекта (продължение)

Проблеми с проектирането на пътищата поради пропуски при мониторинга на проектите (продължение)

Ясна поляна – Приморско (продължение)

- В резултат на липсата на нов проект строителството е преустановено в периода август – октомври 2007. Съгласно писмо на проектанта от 15 април 2008 г. новият проект е предоставен за съгласуване. Строителните работи са извършени с големи закъснения в сравнение с първоначалния план.

Лот 2, ТП IV

- С писмо от 4 юли 2007 г. Пътроект ЕООД се съгласява да изготви проект за трето платно на пътя в срок от 60 дни. Договорът за този проект е с дата 6 декември 2007 г. Проектът обаче не е готов в договорения срок и доказателства относно реакцията на НАПИ не са намерени в досието преди проведената на 5 февруари 2008 г. среща за обсъждане на възникналите проблеми. Представителите на Пътроект ЕООД обещаваат, че проектът ще бъде готов на 15 март 2008 г. Според доклада на строителния надзор за месец април 2008 г. проектът все още не е представен.

Проблеми с отчуждаването на земя поради недостатъци в мониторинга на проекта – Лот 2, ТП IV

- Има проблем с достъпа до обекта поради бавния процес на отчуждаване на земята. Консултантът първоначално повдига опасенията си пред НАПИ с писмо от 12 декември 2006 г. и продължава да напомня за него с писма от 9 януари 2007 г. и 3 октомври 2007 г.
- Не сме видели реакция от страна на НАПИ по този въпрос в дълъг период от време. С вътрешно писмо от 8 октомври 2007 г. от отдела "Отчуждения, ОВОС и нормативна уредба" е изискано да предостави информация за статуса на отчуждаване на земя. Отговорът е получен на 16 април 2008 г., когато е обяснено, че забавянето на отчуждаването на земята се дължи на фактическа грешка в кадастралния план.

Промени в основните експерти

- Има значителни промени и замени сред първоначално предложенния екип от чуждестранни експерти на консултанта, основно в преварителния етап на проекта АМ "Тракия" – Лот 1 и Лот 5. В досиетата няма доказателства дали тези замени са осъществени с предварителното съгласие на НАПИ.

- Вж. по-горе.

- Вж. по-горе.

- Това показва известни слабости в процеса на мониторинг и липса на навременно по-нататъшно проследяване.

- Да се установи политика за времевата рамка, в която да се отговори на възникналите въпроси и да се работи в тези граници.

- Замяната на ключовите експерти може да намали ефективността на работата на консултанта.

- Да се осигури, че всички промени в основния екип се правят на базата на основания, предвидени изрично в договора, и се одобряват от НАПИ.

Лезенда

Основни

Второстепенни

Несъществуващи

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
-----------	-------------	--------	-----------

Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекта (продължение)

Недостатъчни доказателства за провеждането на редовни посещения на обекта

- Съгласно вътрешните правила на дирекцията "Кредитни и бюджетни инвестиции и концесии", нейните служители следва да упражняват контрол над изпълнението на договорите по проектите. Те трябва да участват в комисии по повод проблеми, възникнали в хода на изпълнение на проекта, да проверяват дали изпълнението на работата отговаря на договора, да участват в посещения на обекта и да докладват дали установени проблеми на съответните ръководители.
- По време на проверката на досиетата не открихме достатъчни документи като протоколи от заседания, доклади за посещения на обекта или кореспонденция, които да покажат, че тези мероприятия са се състояли. Въз основа на казаното от служителите на НАПИ, те обикновено не посещават обектите на място, с изключение на спешни случаи или при сериозни проблеми. Консултантът (по отношение на ТП IV) е отговорен да бъде редовно на обекта.
- По отношение на проекта Лот 1 – Рехабилитация, усилване и подобряване на път Е79, пътен възел Даскалово – Дупница, НАПИ участва само в няколко месечни срещи, организирани между възложителя, надзорника и изпълнителя. Има писмо от надзорника, в което той отбелязва, че сътрудничеството и разбирането на проблемите биха били по-добри, ако възложителят взема участие по-често.

Липса на доказателства за докладване на МФ и МРРБ

- Въз основа на споразумението за финансиране, получено от ЕИБ, НАПИ следва да докладва редовно на МФ и МРРБ за прогнозиите и действително изплатени средства, начислените лихви, графика на изплащане и обслужване на заема, както и да предоставя информация за изпълнението на проекта. Въпреки това, не ни бяха предоставени доказателства, че тези задължения са изпълнени. Въз основа на казаното от служителите на НАПИ, платените суми по проектите се представят в тримесечните касови отчети към МФ.

Липса на доказателства за достатъчен контрол от страна на консултанта

- Консултантът предоставя тримесечни доклади за напредъка на работата по всички лотове за програмата за ТП IV. Тези доклади заедно с известна кореспонденция са единствените писмени доказателства за комуникацията и контрола, упражняван от НАПИ.
- Не сме видели доказателства за посещенията на служители на НАПИ при консултанта, непланирани проверки или искания за доклади за работата, извършена от консултанта. Въз основа на казаното от НАПИ, посещения се провеждат, но не се документират.
- Има забавяне в отчитането на консултанта за проекта AM "Тракия" – Лот 1 и Лот 5. Според договора, НАПИ може да заведе иск за щети в размер на 0,15% от общата сума без ДДС за всеки ден на забава. В досиетата няма доказателства дали НАПИ е поискала обяснение за забавянето и дали е завела иск за щети.

- Това показва слабости в процеса на мониторинг.
- Да се осигури участие на НАПИ във всички планирани месечни срещи.
- Да се осигури редовно участие в посещенията на обекта и по-специално в периоди, когато възникват трудности в изпълнението на проекта.

- Това може да показва, че МФ и МРРБ не могат да предоставят съответно ниво контрол в мониторинга на проекта.

- Да се установи и спазва ясна политика за това колко често консултанта да издава доклади и колко често да се правят посещения при консултанта.

Легенда ● Основни ● Второстепенни ✎ Невъзможности

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
Мониторинг и отчитане на изпълнението на проекта (продължение)	<p>Неефективна комуникация между НАПИ и надзорник</p> <ul style="list-style-type: none"> Според доклада на надзорника за завършването на Лот 1 – Рехабилитация, усилване и подобряване на път Е79, пътен възел Даскалово – Дулница, от 31 януари 2008 г., отношенията и комуникацията с НАПИ са дистанцирани и в много случаи консултациите и становищата на надзорника не са взети предвид. Приетия подход към промяната на цената в Анекс №7; Подхода към удължаването на искорвете за допълнителни разходи поради увеличено време и въпроса дали да се плащат разходи за забавяне в случаите, когато има едновременно забавяне – Анекс №5 и Анекс №8; Налагане на санкциите на НАПИ в случаите, когато степента на напредък на изпълнителя е неприемлива; Налагане на санкциите на НАПИ в случаите, когато изпълнителят не е изпълнил свои задължения по договора като например неполучаване на съгласие за включване подизпълнител, непредоставяне на работни програми и непоправяне на дефекти в разумен срок. Отчитането на консултанта за проектите АМ "Марица" – Харманли – Любимец и АМ "Марица" Свиленград – Капитан Андреево е много ограничено. Не са изготвяни месечни доклади. Има само годишни доклади, които са с размер една или две страници и включват обща информация за проектите. В докладите не са включени такива области като възникнали въпроси, данни за подизпълнители, разбивка на одобрените сертификати за междинни плащания и др. Като цяло, единственото свидетелство за комуникацията с надзорника по проекти за основен ремонт са месечните доклади на надзорника. 	<ul style="list-style-type: none"> Слабостите в комуникацията между НАПИ и надзорника може да доведат до недостатъци в цялостното управление и контрол на проектите. 	<ul style="list-style-type: none"> Да се осигури ефективна и навременна комуникация и сътрудничество между НАПИ и надзорника във всеки момент.
Недостатъчен контрол върху гаранциите за добро изпълнение и застрахователните полици	<ul style="list-style-type: none"> Гаранциите за добро изпълнение, предоставени от изпълнителя по проектите Лот 1 – Рехабилитация, усилване и подобряване на път Е79, пътен възел Даскалово – Дулница, покриват само част от сумите, посочени в първоначалните договори. В досиетата не бяха открити доказателства за коригиране на сумите на гаранциите в резултат на увеличаването на договорните стойности Не ни бяха предоставени някои застрахователни полици, които изпълнителят следва да представи на НАПИ съгласно изискванията на договора за консултантски услуги за рехабилитация на пътна мрежа, финансиран от Световната банка. Не ни бяха предоставени застраховките, които изпълнителят следва да представи на НАПИ съгласно изискванията на договора за консултантски услуги за проекта Транзитни пътища V. 	<ul style="list-style-type: none"> Интересите на възложителя не са защитени напълно. 	<ul style="list-style-type: none"> В съответните случаи трябва да се изисква увеличаване на гаранциите и подходящи застраховки.

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКУМЕНТ

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Финансово управление

На контролните листове липсват необходимите подписи за одобрение

- Контролните листове за одобрение на сертификати за междинно плащане са въведени през 2006 г., като преди това няма официална процедура за тяхното одобрение.
- Забелязахме, че контролните листове не се попълват последователно. На някои контролни листове липсват подписи за одобрение и дати на подписване.

Писма за нареждания за плащане до БНБ с дати преди датите на контролните листове

- По време на прегледа ни забелязахме, че датите на писмата с нареждания за плащане, изпращани до БНБ заедно с всички необходими документи за плащанията, понякога предхождат датите на контролните листове за одобрение на плащанията.
- Въз основа на казаното от директора на дирекцията "Финансово-стопански дейности и управление на собствеността", тези писма се подготвят по-рано, но се пускат след събирането на документите и получаване на одобрение от изпълнителния директор.

Забавяне на одобрението на сертификати за междинно плащане и плащания

- Има забавяне на плащания както към изпълнители, така и към надзорници.
- Съгласно договорните условия за проекта Лот 1 – Рехабилитация, усилване и подобряване на път Е79, пътен възел Даскалово – Дупница, изплащането на разходите на изпълнителя и уреждането на фактурите следва да става в срок от 28 дни от представянето в НАПИ от надзорника на съответния сертификат за плащане. Всеки сертификат за междинно плащане трябва да бъде одобрен от НАПИ. Забелязахме редица случаи, когато сертификатите за плащане се одобряват от НАПИ с известно забавяне. Забавянето варира от 42 до 245 дни след 28-дневния период за плащане, предвиден в договора.
- Повечето плащания за строителство по лотове на ТП IV надвишават времевата рамка, която се изисква съгласно FIDIC 1999 г. Приблизително 56% от всички плащания са направени след установения срок. По-голямата част от забавянията се дължат на суми, дължими от държавния бюджет или във връзка с ДДС. Процентът на плащания за услуги по сурплевизия, които надвишават договорните срокове (28 дни след датата на фактурата) е дори по-висок, като достига 76% за всички лотове.
- По отношение на проектите, финансирани само от държавния бюджет, забавяне на плащанията към изпълнителите има в 42% от случаите, а към надзорниците – в 47% от плащанията в извадката ни за 2007 г.

- Това показва потенциална липса на адекватна проверка на исканията за плащане и повишава риска от нередовни плащания.

- Документацията не показва ясно, че необходимите проверки се провеждат в съответния ред.

- Забавянето, свързано с издаването и одобряването на сертификати за междинни плащания, може да се използва от изпълнителите като основание за искове и увеличаване на договорната стойност.

- Да се осигури надлежното подписване и поставяне на дати на всички документи за плащания.

- Да се осигури получаването на всички необходими одобрения, преди поставяне на дата на писмата за нареждания за плащане до БНБ.

- Да се осигури установяването на времева рамка за одобряване на плащанията, която да се спазва стриктно от НАПИ.
- Да се осигури наличието на средства, преди издаването и одобряването на сертификати за междинни плащания.

Легенда



Основни

Второстепенни



Несъществени

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Финансово управление (продължение)

Липса на доказателства, че необходимата информация във връзка с исканията за изплащане на средства, се предоставя на ЕИБ

- В досметата няма доказателства, че цялата информация, която се изисква съгласно чл 1.04В от финансовия договор за АМ "Тракия" – Лот 1 и Лот 5, включително потвърждения за необходимото отчуждаване на земя, одобрения по отношение на околната среда, напредък на работата и наличие на достатъчно други средства, се предоставя на ЕИБ заедно с всяко искане за изплащане на средства.
- От 19 март 2008 г. има факс с напомняне от страна на ЕИБ, който е свързан със задължението на НАПИ да предоставя информация на банката в съответните срокове. Според факса, НАПИ не е представила на банката основни данни за крайния етап на проекта АМ "Тракия" – Лот 1 и Лот 5, включително доклада за завършване.

Липса на доказателства за одобряване на исканията за средства от МФ и МРРБ

- Съгласно договора за финансиране, получен от ЕИБ, НАПИ трябва да получи одобрения от МФ и МРРБ, преди да изпрати искане за транс на средства във връзка с финансирането на ТП IV. По време на проверката ни намерихме одобрение само за транс VII за ТП IV. Не ни бяха предоставени доказателства за одобрението от двете министерства по другите трансове.
- В досметата няма доказателства, че исканията за средства за проекта АМ "Тракия" – Лот 1 и Лот 5 са одобрени предварително от МФ.

Недостатъчна одитна пътека за направените промени в бюджетираниите сумите, представени в отчета за капиталови разходи

- По време на одита ни забелязахме, че общите бюджетирани суми за някои от прегледаните проекти, представени в отчета за капиталови разходи, не отговарят на съответните договорни стойности съгласно оперативните данни. Бюджетираниите сумите подлежат на постоянни промени поради напредъка на проектите, но НАПИ не поддържа адекватна одитна пътека за промените, които се правят по отношение на тези суми.

Неточна информация в отчета за капиталови разходи

- По време на одита на плащанията, направени към надзорника по проекта АМ "Марица" – Свиленград – Капитан Андреево, забелязахме, че фактура №5373 на Пътинвест Инженеринг АД на стойност 113,049 лева е включена в отчета за капиталови разходи към този проект. Въпреки това, фактурата се отнася за надзора по проекта АМ "Марица" – Харманли – Любимец.

- Съществува риск ЕИБ да откаже да извърши плащания и да изиска възстановяване на средства поради неспазването на финансовите договорни условия.

- Съществува риск ЕИБ да откаже да извърши плащания и да изиска възстановяване на средства поради неспазването на финансовите договорни условия.

- Това показва известни слабости в процеса на бюджетирание.

- Това може да показва недостатъчен контрол в мониторинга и отчитането на проектите.

- Да се осигури спазване на изискванията на финансовия договор.

- Да се осигури спазване на изискванията на финансовия договор.

- Да се осигури поддържането на адекватна одитна пътека за всички промени, които се правят в бюджетираниите суми.

- Да се осигури включването на всички плащания в отчета за капиталови разходи към проектите, за които се отнасят, както и редовно равняване, за да има точна и актуална информация за проектите.

Легенда ● Основни ● Второстепенни ● Несъществени

5.4 Ново строителство, рехабилитация и основни ремонти (продължение)

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
Финансово управление (продължение)	<p>Не е начислена сертифицирана работа</p> <ul style="list-style-type: none">● По време на одита ни забелязахме, че разходите, които се изплащат със средства от международна финансова институция, се начисляват, когато се плащат, а разходите, които се изплащат със средства от държавния бюджет, се начисляват текущо. Поради това, сумите изплатени от ЕИБ, които са включени в сертификати за междинни плащания, издадени през 2007 г., но неплатени до края на годината, не са въведени в счетоводната система като разходи за 2007 г.● За избраната извадка, сертифицирана работа, която не е начислена в счетоводната система, възлиза на 8,387 хил. лева за строителството на АМ "Тракия" и 14,126 хил. лева за рехабилитация и основен ремонт (включително надзор).	<ul style="list-style-type: none">● Счетоводната информация, свързана с новото строителство, рехабилитация и основни ремонти на републиканските пътища, не е пълна.● Не можахме надеждно да оценим стойността на общата грешка при отразяването на средствата поради естеството на счетоводните и оперативни данни и прилаганите одитни техники.	<ul style="list-style-type: none">● Да се осигури отразяването на всички разходи в правилните периоди и последователно прилагане на счетоводната политика, независимо от източника на плащане.



5.5 Други констатации във връзка със счетоводството и отчитането

Категория

Констатация

Оценка

Препоръка

Счетоводство

Счетоводни политики

- Последните одобрени счетоводни политики за Агенцията като цяло са от периода на съществуване на Изпълнителна агенция "Пътища" (на документа, който е обозначен като Унифицирана счетоводна политика, няма дата). Не е изготвен и одобрен актуализиран вариант след преобразуването на Изпълнителна агенция "Пътища" във Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" през м. август 2006 г.
- Няма доказателства за установяването на обща процедура за преглед и актуализация на счетоводните политики.
- В същото време, редица специализирани звена на НАПИ са изготвили и приели свои документи за приложимите счетоводни политики.

Липса на документи за собственост за земя и сгради или неактуализирани документи за собственост

- Функционирането и управлението на сгради и земя, които са държавна собственост, са предвидени в Закона за държавната собственост. Съгласно Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост, НАПИ следва да поддържа актуални актове за държавна собственост по отношение на цялата държавна собственост, която попада под контрола на Агенцията. НАПИ следва да поиска издаването на актове за държавна собственост за имотите, за които такива няма, в срок от един месец от получаване на правото на управление върху имота.
- Установихме, че има около 98 сгради и поземлени имота без актове за държавна собственост към края на 2007 г., както и 145 имота, за които актовете за държавна собственост не са актуализирани.
- По отношение на някои от имотите не са направени искания за издаване на актове за държавна собственост, като в повечето случаи причините, посочени от НАПИ за липсата на актове за държавна собственост, са: НАПИ е в процес на издаване на акт за държавна собственост; НАПИ е в процес на доказване на държавната собственост чрез правно производство; не са приключили процедурите по реституция; липса на градоустройствен план.

- Ако не се актуализират редовно, счетоводните политики може да не отговарят на счетоводното законодателство в сила към съответната дата.
- Децентрализираният подход към разработването на счетоводни политики повишава риска от непоследователност в отчитането на активите, пасивите, приходите и разходите със сходно естество.
- Неспазване на изискванията на Закона за държавната собственост и Правилника за прилагането му. Липсата на актове за държавна собственост не засяга имуществените права на НАПИ, но тези актове позволяват на НАПИ да удостовери вещното си право или правото си на управление върху имота по отношение на трети страни.

- Във всички административни звена на НАПИ да се въведат унифицирани актуализирани счетоводни политики.
- Следва да се приеме официална процедура за годишен преглед и актуализация, когато е необходимо, на счетоводните политики поради законодателни и административни промени.
- Да се предприемат съответни мерки, за да се осигури, че има актуализирани актове за държавна собственост по отношение на всички държавни имоти, които са под управлението на НАПИ въз основа на редовно предоставено вещно право или право на управление.

Лезенда

Основни

Второстепенни

Несъществени

5.5 Други констатации във връзка със счетоводството и отчитането (продължение)

Общодържавен доклад

Категория	Констатация	Оценка	Препоръка
Счетоводство (продължение)	<p>Оценка на дълготрайни материални активи след придобиването им</p> <ul style="list-style-type: none"> В унифицирана счетоводна политика, приета по времето, когато първостепенният разпоредител с бюджетни кредити е МРРБ, методът на историческата цена е избран за оценката на дълготрайните материални активи след придобиването им. Няма налични доказателства, че са предоставени ревизирни указания след промяната на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити, когато той става Министерството на финансите през м. август 2006 г. От друга страна, през 2007 г., определени активи са преоценени по справедлива стойност от някои от специализираните звена на НАПИ (напр. ОПУ във Видин, Пловдив и Русе). <p>Начисляване на лихви по заеми, предоставени от международни финансови институции</p> <ul style="list-style-type: none"> Лихвите по заеми, предоставени от международни финансови институции, се начисляват, когато се получи писмо за уведомяване за лихвите и се направи съответното плащане. От друга страна, съгласно указанията на Министерството на финансите, които се прилагат за бюджетните организации, следва да се прави начисляване за лихви, дължими в периода от последното уведомление за плащане до края на годината. <p>Активи отсъстват от счетоводния баланс</p> <ul style="list-style-type: none"> Превозни средства на стойност 493 хил. лева, които се използват в работата на служителите на НАПИ, не са включени в счетоводния баланс към 31 декември 2007 г. Тези активи са заприходени в баланса през 2006 г. Беше ни обяснено, че разликата се дължи предимно на корекция на грешка, породена от процеса на преобразуване на Изпълнителна агенция "Пътища" във Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" през 2006 г. <p>Сметка за пътна инфраструктура</p> <ul style="list-style-type: none"> Нетното годишно увеличение на задбалансовата сметка за пътна инфраструктура възлиза на 258,483 хил. лева, а общите признати разходи за основни ремонти, ново строителство и отчуждаване на земя възлизат на 289,736 хил. лева. Разликата от 31,253 хил. лева се дължи основно на корекция на грешка, породена от процеса на преобразуване на Изпълнителна агенция "Пътища" във Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" през 2006 г. 	<ul style="list-style-type: none"> Няма ясни указания, предоставени на НАПИ, или актуализирана конкретна политика, която официално е одобрена от ръководството на НАПИ, по отношение на оценката на активите след тяхното придобиване. Съгласно оценките, начислените разходи за лихви за годината, приключваща на 31 декември 2007 г., са подценени с 1.6 милиона лева. Активите в счетоводния баланс към 31 декември 2007 г. са посочени с 493 хил. лева по-малко. Корекциите на грешки в следващи периоди може да са доказателство за неефективна инвентаризация на сметките в края на годината. Корекциите на грешки в следващи периоди може да са доказателство за неефективна инвентаризация на сметките в края на годината. 	<ul style="list-style-type: none"> В цялата Агенция следва да се въведе и прилага унифицирана и актуална счетоводна политика за оценката на дълготрайните материални активи след придобиването им. Принципът на начисляване трябва да се прилага последователно. Да се подобри ефективността на процедурите за счетоводен контрол в края на годината. Да се подобри ефективността на процедурите за счетоводен контрол в края на годината.

Легенда

● Основни

◐ Второстепенни

◑ Нещестиеви

5.6 Конфликт на интереси

Констатация

Оценка

Препоръка

Случаи на формален конфликт на интереси

Служител на ФРПИ на ръководна длъжност има интерес като съдружник в изпълнителя

- Лицето А, настоящ директор на ОГУ – Смолян, назначен през 2001 г., е притежавало 0.91% от капитала на Виастройинженеринг ООД от 28 март 2003 г.
- На 17 ноември 2006 г. чрез ОГУ – Смолян е сключен договор за ремонт с Виастройинженеринг ООД, Смолян, за проекта "III-197 Доспат – Борино, км 55+000 – 58+940".
- Кандидатът е подал стандартна декларация за липса на конфликт на интереси. От друга страна, към тогавашния момент кандидатът и Лицето А са свързани страни.

Член с право на глас на комисия за оценка е бизнес партньор на управител на изпълнителя

- Лицето В, в качеството си на служител на ФРПИ, е назначено за член с право на глас на комисията за оценка на офертите за проекта "Ясна поляна – Приморско" в района на Бургас. За проекта е подписан договор за строителство с Бургаспътстрой на 21 ноември 2006 г.
- Изпълнителният директор на Бургаспътстрой е съдружник в Изток 96 ООД. В същото време, Лицето В също е съдружник в това дружество.
- Като член на комисията за оценка Лицето В е подало стандартна декларация за липса на конфликт на интереси. От друга страна, Лицето В и изпълнителният директор на кандидата са свързани лица.
- Бургаспътстрой е спечелил с по-високата от двете представени оферти, като разликата в цената е приблизително 1.9 мил. лева.

- Това е нарушение на чл. 47, ал. 5 ЗОП, тъй като кандидатът не е декларирал съществуващ конфликт на интереси с лице, което заема ръководна длъжност във възложителя. Така, договорът е подписан в нарушение на закона.

- В НАПИ трябва да се изгради система за прегледане и проверка на декларациите за конфликт на интереси.

- Лицето В е действало в нарушение на чл. 35 ЗОП, като не е декларирало съществуващ конфликт на интереси с изпълнителния директор на кандидата, Бургаспътстрой. Така, договорът е подписан в нарушение на закона.

- В НАПИ трябва да се изгради система за прегледане и проверка на декларациите за конфликт на интереси.

5.6 Конфликт на интереси (продължение)

Констатация

Случаи на формален конфликт на интереси (продължение)

- Служител на ФРПИ на ръководна длъжност има близки роднини, които заемат ръководни длъжности в изпълнители; Служител на ФРПИ има косвено участие в изпълнител
- Лицето С е изпълнителен директор на ФРПИ от 22 декември 2005 г. до 4 февруари 2008 г.
- На 21 юни 2006 г., е подписан договор за инженеринг за "Път II – 55 Граница Сливен – ТЕЦ 2 – Галван – Граница Хасково, км 117+900 – 153+000" с консорциума Биндер – ПСК.
- Перфект – Инвест Холдинг АД е миноритарен акционер и член на съвета на директорите на Биндер АД – водещата страна в консорциума Биндер – ПСК.
- Лицето, което представлява Перфект – Инвест Холдинг АД в съвета на директорите на Биндер, и представител на консорциума като цяло е Лицето D, за което се знае, че е брат на Лицето С.
- На 19 октомври 2006 г., ПСК е заменено в консорциума от Инмат ООД – Раднево, което е видно от търговския регистър. В досието на проекта не са намерени документи, свързани със смяната. Инмат ООД се управлява от Лицето Е, за което също се знае, че е брат на Лицето С. В допълнение, мажоритарен съдружник в Инмат ООД е Балмат ООД, в което Лицето С е мажоритарен съдружник.

Служител на ФРПИ на ръководна длъжност има близък роднина, който заема ръководна длъжност в изпълнител

- Лицето С е изпълнителен директор на ФРПИ от 22 декември 2005 г. до 4 февруари 2008 г.
- На 10 август 2006 г. е подписан договор за строителство и рехабилитация на "Път II – 55 Велико Търново – Гурково, км 11+170 – 31+561.10 и км 31+561.10 – 33+954.24" с консорциума Биндер – Пътни строежи.
- Перфект – Инвест Холдинг АД е миноритарен акционер и член на съвета на директорите на Биндер АД – водещата страна в консорциума Биндер – Пътни строежи.
- Лицето, което представлява Перфект – Инвест Холдинг АД в съвета на директорите на Биндер, и представител на консорциума като цяло е Лицето D, за което се знае, че е брат на Лицето В.
- В проектното досие на ФРПИ не бяха намерени декларации за липса на конфликт на интереси съгласно чл. 47, ал. 5 ЗОП.
- Спечелилият кандидат е представил третата най-ниска оферта по отношение на цената. От друга страна, най-ниската оферта, която е отхвърлена по технически причини, се различава с не повече от 0.45% (90,000 евро).

Оценка

Препоръка

- Договорът е подписан непосредствено преди влизането в сила на чл. 47, ал. 5 ЗОП на 1 юли 2006 г., където се предвижда, че членовете на управителен орган на кандидат не трябва да са свързани лица с възложителя или със служителите на ръководна длъжност в неговата организация. Ето защо, по отношение на Лицето D няма формален конфликт на интереси.
- Към датата на замяна на ПСК с Инмат ООД в консорциума, възниква конфликт на интереси поради три причини съгласно чл. 47, ал. 5 ЗОП, а именно:
 - за представителя на консорциума, Лицето D, се знае, че е близък роднина на Лицето С,
 - за представителя на Инмат, Лицето Е, се знае, че е близък роднина на Лицето С,
 - Лицето С има значително косвено участие в Инмат ООД.
- Договорът е подписан в нарушение на чл. 47, ал. 5 ЗОП, тъй като кандидатът не е представил задължителната декларация за липса на конфликт на интереси.
- Одобряването на договора от Лицето С е нарушение на ЗОП, Етичния кодекс на централната администрация на ФРПИ и Етичния кодекс на лицата, заемачи висши длъжности в изпълнителната власт.

5.6 Конфликт на интереси (продължение)

Констатация

Оценка

Препоръка

Случаи на формален конфликт на интереси (продължение)

Служител на ФРПИ на ръководна длъжност има близък роднина, който заема ръководна длъжност в изпълнител

- Лицето С е изпълнителен директор на ФРПИ от 22 декември 2005 г. до 4 февруари 2008 г.
- На 27 септември 2006 г. е подписан договор за текуща поддръжка и зимна поддръжка на всички пътища в района на Раднево с Биндер АД.
- Перфект – Инвест Холдинг АД е миноритарен акционер и член на съвета на директорите на Биндер АД.
- Лицето, което представлява Перфект – Инвест Холдинг АД в съвета на директорите на Биндер, е Лицето D, за което се знае, че е брат на Лицето С.
- В проектното досие на ФРПИ не бяха намерени декларации за липса на конфликт на интереси съгласно чл. 47, ал. 5 ЗОП.
- Спечелилият кандидат е представил втората най-ниска оферта по отношение на цената, като разликата е приблизително 2,000,000 лева. Офертата с най-ниска цена е дисквалифицирана.

Неназначаване на комисия за оценка, когато се провежда търг за допълнително строителство и надзор

- Лицето G, директор на ОПУ – Стара Загора, е започнало процедура за допълнително строителство и надзор по чл. 90 – 93 ЗОП за "Път III – 503 Опан – В. Левски – Граница Хасково, км 5+440 – 22+889". Тя е насочена единствено към участниците в първоначалната процедура за строителство и надзор, в съответствие с чл. 90 ЗОП.
- ОПУ не е издало официална заповед за назначаване на комисия за оценка. Вместо това, в проектното досие на ФРПИ бе намерен документ, който показва, че по устни указания на Лицето G е сформирана комисия, която се състои от един представител на ОПУ, Лицето H и Лицето I. Лицето H е представител на изпълнителя по договора за строителство, а Лицето I е представител на изпълнителя по договора за надзор.
- Комисията е подписала протокол на 7 май 2007 г., с който се одобряват предложените допълнителни строителни работи и цени. Също така, на ОПУ се предлага да се сключат съответни договори, което е направено по-късно.
- На практика, комисията е действала като комисия за оценка. Двама от членовете на комисията, които са външни за ФРПИ лица, са свързани с кандидати като техни представители и това е конфликт на интереси по чл. 35 ЗОП.

- Договорът е подписан в нарушение на нарушение на чл. 47, ал. 5 ЗОП, тъй като кандидатът не е представил задължителната декларация за липса на конфликт на интереси.
- Одобряването на договора от Лицето С е нарушение на ЗОП, Етичния кодекс на централната администрация на ФРПИ и Етичния кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт.

- Неназначаването на официална комисия за оценка и назначаването на комисия, включваща представители на изпълнителите, е нарушение на чл. 35 и чл. 93 ЗОП. Така, договорът е подписан в нарушение на закона.
- Като не назначава официално комисия за оценка, ОПУ избягва изискванията за декларации за конфликт на интереси по чл. 47, ал. 5 ЗОП.

- Процедурите, предвидени в ЗОП във връзка с конфликта на интереси, трябва винаги да се спазват.
- Процедурите, предвидени в ЗОП във връзка с определянето на комисия за оценка и конфликта на интереси, трябва винаги да се спазват.

5.6 Конфликт на интереси (продължение)

Констатация

Оценка

Препоръка

Потенциални конфликти, произтичащи от принципите на добро управление

Служител на ФРПИ е заемал ръководна длъжност в изпълнител

- Лицето G е било изпълнителен директор на ПСК СБС АД до 12 април 2006 г. На 13 април 2006 г. той е назначен за директор на ОПУ – Стара Загора.
- Лицето G е подписало тръжните документи от името ПСК СБС АД във връзка с офертата за инженеринг на "Път III-503 Опан – В. Левски – Граница Хасково, км 0+000 – 23+000".
- Лицето G е назначило комисия за оценка със заповед от 10 май 2006 г. и е едно от лицата, подписващи договора от името на ФРПИ.
- На 19 юни 2006 г. е бил подписан договор за проекта чрез ОПУ – Стара Загора с ПСК СБС АД.
- Не бяха намерени документи за това Лицето G да си е направило самоотвод в процедурата поради конфликт на интереси.

Служител на ФРПИ е заемал ръководна длъжност в изпълнител

- Лицето G е било изпълнителен директор на ПСК СБС АД до 12 април 2006 г. На 13 април 2006 г. той е назначен за директор на ОПУ – Стара Загора.
- Лицето G е подписало тръжните документи от името ПСК СБС АД във връзка с офертата на консорциума Биндер – ПСК за "Път II-55 Граница Сливен – ТЕЦ 2 – Галван – Граница Хасково, км 117+900 – 153+000".
- Лицето G е назначило комисия за оценка със заповед от 9 май 2006 г. и е едно от лицата, подписващи договора от името на ФРПИ.
- На 21 юни 2006 г. е бил подписан договор за проекта чрез ОПУ – Стара Загора с консорциума Биндер – ПСК.
- Не бяха намерени документи за това Лицето G да си е направило самоотвод в процедурата поради конфликт на интереси.

- Съществува потенциален конфликт, поради това, че Лицето G е работило непосредствено преди това за ПСК СБС АД на ръководна длъжност.

Добрите практики изискват Лицето G да се оттегли напълно от тръжната процедура.

- Чл. 9, ал. 2 ЗПРКИ, който влиза в сила на 1 януари 2009 г., изрично забранява лице, заемащо публична длъжност, да взима решения при обществени поръчки, свързани с дружества, в които е заемало ръководна длъжност една година преди назначаването му на публичната длъжност.

- Съществува потенциален конфликт, поради това, че Лицето G е работило непосредствено преди това за ПСК СБС АД на ръководна длъжност.

Добрите практики изискват Лицето G да се оттегли напълно от тръжната процедура.

- Чл. 9, ал. 2 ЗПРКИ, който влиза в сила на 1 януари 2009 г., изрично забранява лице, заемащо публична длъжност, да взима решения при обществени поръчки, свързани с дружества, в които е заемало ръководна длъжност една година преди назначаването му на публичната длъжност.

- Вътрешни правила, които отразяват изискванията на ЗПРКИ, трябва да се разработят и утвърдят от НАПИ.

- Вътрешни правила, които отразяват изискванията на ЗПРКИ, трябва да се разработят и утвърдят от НАПИ.

5.6 Конфликт на интереси (продължение)

Констатация

Оценка

Препоръка

Потенциални конфликти, произтичащи от принципите на добро управление (продължение)

Бивш служител на ФРПИ е управител на изпълнителя

- Лицето J е бил директор на ОПУ – Видин до 27 март 2007 г. На 16 април 2007 г. той е станал управител на Инфрастрой 2001 ЕООД.
- На 24 юли 2007 г. е бил подписан договор за ремонт чрез ОПУ – Благоевград с Инфрастрой 2001 ЕООД за рехабилитация на "Път III-197 Г. Делчев – Сатовча – Доспат, км 0+000 – 14+912".

Чл. 22 ЗПРКИ, който влиза в сила на 1 януари 2009 г., изрично забранява лице, които е заемало публична длъжност, в срок от една година след освобождаването му от длъжност да заема ръководна длъжност в дружества, които кандидатстват в търгове пред същата институция, в която е работило лицето.

- Вътрешни правила, които отразяват изискванията на ЗПРКИ, трябва да се разработят и утвърдят от НАПИ.

Управител на страна по договор е бизнес партньор на служител на ФРПИ

- Лицето K е изпълнявало длъжността началник на отдела "Регистър на обществени поръчки" във ФРПИ от 1 ноември 2007 г. до 1 септември 2008 г.
- В същото време, то е притежавало 50% от Сит Битулайт ООД, а останалите 50% са се притежавали от Лицето L. Съдружието в едно дружество ги прави свързани лица.
- Сит Битулайт ООД е притежавало 2% от Битулайт ООД, а останалите 98% са се притежавали от Лицето L. На 19 ноември 2007 г., Битулайт ООД е подписал договор за ремонт чрез ОПУ – Ямбол за "Път III 5303, км 0+000 – 3+240 и км 3+440 – 4+800".
- Ситуацията на конфликт възниква както поради факта, че Лицето K е свързано лице с мажоритарния собственик и управител на страната по договора (Лицето L), така и поради косвеното участие на Лицето K в страната по договора.
- Не е била подадена декларация за липса на конфликт на интереси от кандидата, тъй като процедурата е проведена съгласно чл.2 от Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки.

Налице е ситуация на потенциален конфликт, тъй като кандидатът Битулайт ООД е бил свързано лице с Лицето K, което е заемало ръководна длъжност във възложителя – ФРПИ.

Ситуацията не може да се определи като формален конфликт, поради това, че процедурата е проведена съгласно чл.2 от Наредбата да възлагане на малки обществени поръчки. Когато се прилага тази разпоредба, не се прилага разпоредбите на ЗОП за конфликта на интереси.

- Следва да се направят изменения в ЗОП и други свързани законодателни актове, за да се осигури, че правилата за конфликта на интереси се прилагат, независимо от размера на обществените поръчки.

- Разпоредбите на ЗПРКИ, които влизат в сила на 1 януари 2009 г., като цяло забраняват такива ситуации, тъй като не се правят разлики между, или изключения, за малките обществени поръчки.

5.6 Конфликт на интереси (продължение)

Констатация

Оценка

Препоръка

Потенциални конфликти, произтичащи от принципите на добро управление (продължение)

За служител на ФРПИ се твърди, че е нает от изпълнител

- Лицето М е било началник на Районната пътна лаборатория – Стара Загора през 2006 г.
- На 30 юни 2006 г. е бил подписан договор за надзор на строителство чрез ОПУ – Стара Загора с Пътноконсулт 2000 ЕООД за надзор на инженеринга на "Път II-55 Граница Сливен – ТЕЦ 2 – Граница Хасково, км 117+900 – 153+000".
- На 5 септември 2006 г. договорът е бил допълнен със списък с експерти за надзора, в който е включено Лицето М. Списъкът е приет от ОПУ/ФРПИ като приложение към договора без забележка.

Ситуация на потенциален конфликт между изпълнителите по договорите за надзор и строителство

- Лицето N е имало дял в Трансконсулт БГ ООД от 1997 г., възлизащ на 11%, а от 2002 г. – на 16%.
- Трансконсулт БГ ООД е било назначено от консултанта за подизпълнител за надзора на строителството по Лот 1 от АМ "Тракия", което се е изпълнявало от консорциума Рънуй по договор за строителство от 20 декември 2002 г., подписан от ИАП. Лицето N е действало като експерт на надзора по проекта до 26 ноември 2005 г.
- На 30 ноември 2005 г., консултантът е изпратил писмо на ФРПИ, с което е уведолил Фонда за прекратяването на трудовите отношения с Лицето N като участник в надзора и очакването му наемане от изпълнителя по договора за строителство.
- След като е прекратило работата си като участник в надзора, Лицето N е станало заместник-ръководител на проекта на изпълнителя по договора за строителство.
- В папките на ФРПИ не бяха намерени доказателства за това да е искано одобрение от ФРПИ или да е дадено такова от ФРПИ във връзка с промяната в длъжността на Лицето N.

- Възникнал е потенциален конфликт, тъй като Лицето М е посочено като експерт за надзора (след завършването на тръжната процедура и сключването на договора).
- Чл. 2 ЗПРКИ, който влиза в сила на 1 януари 2009 г., изрично забранява такива ситуации.

- Потенциалният конфликт е възникнал, тъй като лице, което е съдружник в подизпълнител на изпълнителя по договора за надзор, е работило и за изпълнителя по договора за строителство.

- Съгласно текста на чл. 166, ал. 3 ЗУТ, фирмата, изпълняваща надзора, и нейните служители по трудов договор се намират в конфликт на интереси, ако някой от тях е свързан с изпълнителя по договора за строителство, но в текста не се споменава за съдружниците във фирмата, изпълняваща надзора, или управителите ѝ, или лица на сходни длъжности в подизпълнители на фирмата, изпълняваща надзора.

- Вътрешни правила, които отразяват изискванията на ЗПРКИ, трябва да се разработят и утвърдят от НАПИ.
- Трябва да се приемат изменения на ЗУТ, за да се осигури, че са забранени всички потенциални конфликти на интереси между изпълнителите по договори за надзор и строителство.

5.6 Конфликт на интереси (продължение)

Констатация	Оценка	Препоръка
<p>Потенциални конфликти, произтичащи от принципите на добро управление (продължение)</p> <p>Експерти са ангажирани едновременно от изпълнителите по договорите за строителство и надзор за един и същи проект</p> <ul style="list-style-type: none"> • На 10 октомври 2006 г. е бил подписан договор между ФРПИ и Пътно строителство АД за строителство и ремонт по Лот 4, Транзитни пътища. На 20 юли 2006 г. надзорът върху строителството е бил възложен с договор на Пътинвест-инженеринг АД. • Лицето F е било посочено в тръжната документация като експерт на изпълнителя по договора за строителство. На 29 октомври 2007 г., Лицето F е било посочено за експерт на изпълнителя на договора за надзор, който да замени предходен експерт. • В проектното досие на ФРПИ няма информация за естеството на трудовите отношения на Лицето F с двете страни. Не бяха намерени документи за това Лицето F да е било заличено от списъка на изпълнителя по договора за строителство, когато Лицето F е предложено за експерт от изпълнителя по договора за надзор. • Във ФРПИ няма процедура за проучване на офертите на кандидатите или на съществуващите договори във връзка с конфликта на интереси между изпълнителите по договори за строителство и надзор. 	<p>От папките на НАПИ не става ясно какви са били трудовите отношения на Лицето F с изпълнителите по договорите за строителство и надзор. Въпреки, че името се е появило и при двете страни, няма документи, удостоверяващи възможния конфликт на интереси да е бил разглеждан.</p>	<p>НАПИ следва да разработи процедури за проверка на потенциални конфликти на интереси между изпълнителите по договори за строителство и надзор.</p>