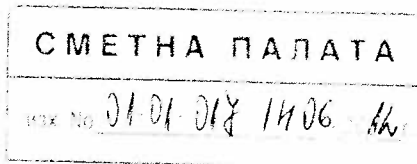




СМЕТНА ПАЛАТА
на Република България



ДО
Г-Н ДИМИТЪР ГЛАВЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВРЕМЕННАТА
АНКЕТНА КОМИСИЯ ЗА
ИЗЯСНЯВАНЕ НА ИЗНЕСЕНИТЕ В
МЕДИЙНОТО ПРОСТРАНСТВО
ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА
ОТНОСНО ЛОБИСТКИЯ СКАНДАЛ
СВЪРЗАН С УПРАВЛЕНИЕТО НА
ТРОЙНАТА КОАЛИЦИЯ И
ПРЕДОСТАВЕНИТЕ 1,5 МИЛИОНА
ЕВРО НА АВСТРИЙСКИЯ ЛОБИСТ
ПЕТЕР ХОХЕГЕР

На Ваш № ВХ-253-44-16

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГЛАВЧЕВ,

Във връзка с Ваше искане приложено Ви предоставям Становище на Консултативния съвет на Сметната палата относно одитен ангажимент „Одит на управлението на имуществото и бюджета на Министерски съвет за периода от 01.01.2008 г. до 31.07.2009 г.” в частта на договор МС – 108/14.12.2007 г.

С УВАЖЕНИЕ:

проф. д-р В. Димитров

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
С М Е Т Н А П А Л А Т А

СТАНОВИЩЕ

по чл. 22, ал. 4, т. 9 от Закона за Сметната палата

на Консултативния съвет на Сметната палата

относно доклад по одитен ангажимент „Одит на управлението на имуществото и бюджета на Министерски съвет за периода 01.01.2008 г. до 31.07.2009 г.“, в частта по договор МС -108/14.12.2007 г.

На основание чл. 22, ал. 4, т. 9 от Закона за Сметната палата, Консултативният съвет изразява следното становище по одитен ангажимент „Одит на управлението на имуществото и бюджета на Министерски съвет за периода 01.01.2008 г. до 31.07.2009 г.“, в частта по договор МС -108/14.12.2007 г., наричана по- долу в настоящото становище за краткост „Комисията“:

На основание писмо с изх.№ ВХ-253-44-16/12.04.2012г. на Временната анкетна комисия за изясняване на изнесените в медийното пространство факти и обстоятелства относно лобисткия скандал, свързан с управлението на тройната коалиция и предоставените 1,5 милиона евро на австрийския лобист Петер Хохегер, на Консултативния съвет на Сметната палата бе възложено да изготви Становище относно доклад по одитен ангажимент „Одит на управлението на имуществото и бюджета на Министерски съвет за периода 01.01.2008 г. до 31.07.2009 г.“ в частта на договор МС -108/14.12.2007г.

На свое заседание от 16.05.2012 г. КС на Сметната палата обсъди искането за Становище и прие решение:

1. Да изиска от председателя на Сметната палата одитен доклад за извършен „Одит на управлението на имуществото и бюджета на Министерски съвет за периода 01.01.2008 г. до 31.07.2009 г.“

2. Да се сформира експертна група за запознаване с допълнително предоставените документи, касаещи изпълнението на договор МС - 108/14.12.2007г. с предмет „Провеждане на кампания за утвърждаване на положителния образ на РБ в рамките на ЕС“.

Създадена е работна експертна група, в състава на която са включени експерти в областта на обществените поръчки, одита, ПР и медии.

На основание на получените мнения от експертите и в резултат на преглед на документите, предоставени ни от Председателя на анкетната комисия, изразяваме следното Становище относно:

I. Доклад по одитен ангажимент „Одит на управлението на имуществото и бюджета на Министерски съвет за периода 01.01.2008 г. до 31.07.2009 г.“

С решение на Народното събрание е възложено на Сметната палата да извърши одит на финансовото управление на бюджета и имуществото на Министерски съвет за периода от 01.01.2008 г. до 31.07.2009 г.

Одитът е извършен на основание Заповед № ОП-1 от 25.08.2009 г., а одитният доклад е връчен на министър-председателят на 29.09.2009 г.

Одитът обхваща:

1. Проверка за спазване на нормативните изисквания във връзка с планирането, утвърждаването, изпълнението и отчитането на бюджетните средства. Анализ и оценка на управленските решения.

2. Проверка на функционирането на системите за финансово управление и контрол. Проверка на финансовата и счетоводната отчетност и съответствието на отразените финансови и стопански операции с действащото законодателство, прилаганата счетоводна политика и индивидуален сметкоплан.

3. Спазване на законовите разпоредби за възлагане на обществени поръчки.

4. Придобиване, управление и разпореждане с имущество в одитирания обект.

Проверени са всички открити процедури за възлагане на обществени поръчки по реда на ЗОП и НВМОП през периода 01.01.2008 г.-31.07.2009 г.

От предоставена от страна на дирекция „Финансово-счетоводни дейности“ към Министерски съвет справка за предоставени аванси на доставчици, става ясно, че към 31.12.2008 г. авансови суми са преведени по 105 сключени договори. Не са приключили в срок или не са приети изпълнени работи по 26 сключени договори с обща стойност 26 208 900 лв. или (70 на сто от преведените аванси). Един от тези договори е и договор № МС 108 от

14.12.2007 г. с предмет „Провеждане на кампания за утвърждаване на положителния образ на РБ в рамките на ЕС“.

Обръщаме внимание, че определеният от парламента срок за изпълнение на одита е твърде кратък за професионална и обстойна проверка на документацията. При конкретната задача е формирана 100% одитна извадка – т.е. проверени са всички договори. Според вътрешните правила на Сметната палата и трайно установената практика, минималният срок за изпълнение на подобна одитна задача е не по-малък от 3 месеца.

Липсата на преведен финален доклад към момента на одита е възпрепятствало проверката и оценката на изпълнението на договора.

Извършената проверка на цитирания договор потвърждава общият извод, направен в одитния доклад на Сметната палата, че с договорените начини на плащане при сключване на договори във връзка с проведени обществени поръчки, не са защитени в пълна степен финансовите интереси на МС, в случай на неизпълнение на задълженията на изпълнителя.

II. Договор № МС 108 от 14.12.2007г.

Прегледът на документите показва следното:

1. Обявлението за обществената поръчка е изпратено до Държавен вестник на 30 юли 2007 г. и е публикувано в електронната страница на вестника на 31 юли 2007 г. Същото е изпратено до Службата за публикации на „Официален вестник“ на Европейския съюз на 8 август 2007 г. и е публикувано там на 14 август 2007 г. Това представлява нарушение на чл. 45а, ал.9 от Закон за обществени поръчки.

2. В обявлението за обществената поръчка е посочено, че плащането по договора ще се извърши по следния начин:

- до 10 работни дни от сключване на договора - аванс в размер на 50 % от стойността на договора - срещу представяне на фактура и 20 % гаранция за авансово плащане;
- в периода от 10.12.2007 г. до 20.12.2007 г. - последващо плащане в размер на 50% от стойността на договора — след представяне на фактура и банкова гаранция, покриваща пълния размер на плащането.

3. Срокът за изпълнение на поръчката, определен в обявлението е 12 месеца.

4. Техническата спецификация, одобрена с решението за откриване на процедурата, като част от документацията за участие е с обем от страница и половина и описва основните

области на действие, които следва да бъдат обхванати от бъдещия изпълнител. Съгласно техническата спецификация, след сключването на договора, по изрична писмена заявка на възложителя, се изготвят „доклади за извършената работа, постигнатите резултати, анализ на обстановката в конкретния момент и нуждата от предприемане на следващи действия“. Предвидено е съдържанието на всеки доклад да се определя от възложителя в заявката му. В края на изпълнението на договора е предвидено представяне на финален доклад, обобщаващ всичко извършено. От клаузите на договора е видно, че няма изричен текст, който да задължава изпълнителя да предоставя отчет, без писмено искане от възложителя, в което да се определи и съдържанието на отчета.

Техническата оферта е написана прекалено общо и схематично. В нея не се съдържат конкретни индикатори, с които да се наблюдава изпълнението на ангажиментите и не са посочени конкретни очаквани резултати.

5. В обявлението за обществената поръчка като основен език е посочен българският.

6. В обявлението за обществената поръчка е определен критерий за оценка на офертите „икономически най-изгодна оферта“. Видно от документацията за участие, показателите, които са използвани при оценяването са, както следва:

- план за дейностите, необходими при изпълнение на обществената поръчка - тежест 40 %;
- специфичен опит - тежест 30 %;
- обща предлагана цена - 30 %

7. Техническото предложение на „Д-р Хохегер Комуникационсбератунг“ съдържа детайлно разписани дейности, стартиращи още от октомври 2007г., което е нереалистично предположение от страна на участника, предвид факта, че крайният срок за подаване на офертите е 20 септември 2007 г. Практиката показва, че няма как оценката да се осъществи в рамките на 10 календарни дни, нито пък в същия период да се сключи договор.

В предложението се съдържа добра теоретична част, определяща целеви групи и сегменти на комуникация. Конкретиката обаче спира само за периода октомври -декември 2007 г.

Важен акцент в техническото предложение е създаването на Консултативен съвет, който да се състои от 15 члена .

Според предложението, Консултативният съвет „ще служи като метаинстанция за правителството и Европейския пресцентър и „Д-р Хохегер Комуникационсбератунг“ и ще има допълнителен тактически принос“.

Липсва информация за предварително съгласие на изброените лица имената им да бъдат посочени в техническото предложение. Наред с това някои от посочените лица биха били поставени в конфликт на интереси, ако официално приемат участие в такъв Консултативен съвет¹.

На много места в техническото предложение се споменават 6 (шест) ключови области, по които ще се комуникира основно, но никъде тези области не са изброени систематизирано. Има се предвид, че това са т.нар. 6 ключови червени зони за правителството от доклада на Европейската комисия. По косвен анализ може да се съди, че тези области са: разширяване, правосъдие, свобода и сигурност, регионална политика, данъчна политика, защита на потребителите и антикорупция. Липсват обаче предложения за конкретна работа от страна на изпълнителя във всяка една от шестте области. От представените отчети е видно, че темите свобода и сигурност, регионална политика и защита на потребителите напълно отсъстват от реализацията на договора.

Изграждането на Европейски пресцентър е широко застъпено в предложението, като се очаква той да се състои от говорител от кабинета на министър — председателя, говорител от ключово министерство или главния прокурор, както и национални и международни ПР и лобистки експерти.

Трябва да се отбележи, че това предложение (създаване на Пресцентър) е определено в протокола за оценка като оригинална идея и е едно от определящите избора на изпълнителя.

¹ За членове на съвета са предложени д-р Ерхард Бусек, координатор на Пакта за стабилност, бивш заместник-канцлер и министър на науката и проучванията на Република Австрия, Карл Блеха, бивш депутат в Австрийския парламент и министър на вътрешните работи на Република Австрия, д-р Петър Шийдер, също бивш депутат в Австрийския парламент както и Блеха от Социалдемократическата партия, Даниела Рашхофер, бивш депутат в Австрийския парламент, Бриджит Чернота, ръководител на екипа за България в Главна дирекция „Разширяване“ на Европейската комисия, Пат Кокс, бивш президент на Европейския парламент в периода 2002 - 2004 г., Дейвид Аткинсън, член на Парламентарната асамблея на мира, Меглена Кунева, европейски комисар за защита правата на потребителите и Юлиана Николова, директор на Европейския институт. За други членове на съвета са предложени Саша Безуханова в качеството ѝ на председател на КРИБ по това време, Иван Кръстев от Центъра за либерални стратегии, Георги Стойчев от Институт „Отворено общество“, Соломон Паси, бивш външен министър, Александър Кашъмов от „Програма Достъп до информация“, Анелия Крушкова, председател на държавната агенция по туризъм, както и български евродепутати към този момент от БСП, НДСВ, ДПС и ГЕРБ

Пресцентър - "България в Европейския съюз" започва да работи още през август 2006г., за което свидетелстват редица публикации в БТА, печатни и електронни медии. Проектът е финансиран от бюджета на Министерския съвет като външните експерти са назначени на граждански договор. Пресцентърът се ръководи от зам.-главния редактор на в."Стандарт" Георги Готев. За изпълнение на проекта е наета рекламната агенция "Пи Ар енд Медиа" на Моника Янова - Йосифова,

8. Ценовото предложение съдържа дейности, които не са описани в техническото предложение, като например: аналитична работа и координация на дейности по директно лобиране, основен план за лобиране, индиректно лобиране и др. Остойносттаването е на база човекодни, като за един работен ден е приложена ставка от 2 248,25 лв. или 1 150 евро.

Начинът на описание на ценовата оферта създава впечатление за сложност, но на практика постига едно - непроследимост на разходите и невъзможност за добър контрол от страна на възложителя. Добрата практика в ценообразуването на задания от такъв тип е да се посочат ставки - дневни или часови на дългосрочни консултанти и на краткосрочни, на чуждестранни и на български и да се посочи колко човекодни или човекочаса се предлагат на възложителя. Няма данни за това кои от посочените общо 41 експерти в техническата документация са работили реално по проекта, а работилите не са попълвали обичайните за такъв тип договори времеви листа (time sheet). Нито един от предложените консултанти в техническото задание не е подписал декларация, с която да удостовери съгласието си за участие в проекта.

9. Оценката на предложенията в протокола е изцяло обоснована със становището на консултанта към Комисията за разглеждане, оценка и класиране на получените оферти в открита процедура за възлагане на обществената поръчка. За консултант без мотиви е привлечен Росен Карадимов - член на политическия кабинет на министър - председателя. Добрата практика е като консултант в оценка на обществена поръчка да се привлича външен независим експерт, който има квалификация в съответствие с предмета на поръчката. Росен Карадимов е част от екипа на Възложителя. Изречението, с което той обосновава по-ниската оценка на „Публисис Късалтънтс и Публисис Кънсалтънтс/Франс" гласи единствено: *„Предлаганата концепция не предоставя пълна възможност за изграждане на бъдеща комуникационна стратегия и планове."* Това е крайно оскъдно и не съдържа никаква съдържателна мотивация.

Консултантът на комисията е изразил становище по отношение на техническите оферти на двамата участници във връзка с прилагането на показателя „план за дейностите, необходими при изпълнение на обществената поръчка“. Аргументите от становището на консултанта са изцяло взаимствани от комисията при обосноваване на присъдените от нея точки по този показател - 95 точки за участника „Д-р Хохегер Комуникационсбератунг“ Г.м.б.х. и 84 т. за участника Обединение „Публис Кънсълтънтс и Пъблис Кънсълтънтс/Франс“.

По показател „специфичен опит“ и на двамата участници са присъдени по 100 т., а по показателя „обща предлагана цена“, офертата на „Д-р Хохегер Комуникационсбератунг“ Г.м.б.х. е получила 91,5 точки (при цена 1 870 104,13 лв. без ДДС), а офертата на Обединение „Публис Кънсълтънтс и Пъблис Кънсълтънтс/Франс“ е получила 100т. (при цена от 1 710 250лв. без ДДС).

Въз основа на комплексната оценка на офертите, комисията е класирала на първо място участника „Д-р Хохегер Комуникационсбератунг“ Г.м.б.х. с 95,45 т., а на второ място е класирано Обединение „Публис Кънсълтънтс и Пъблис Кънсълтънтс/Франс“ с 94 точки.

10. С определения за изпълнител на обществената поръчка участник, на 14.12.2007 г. е сключен договор за обществена поръчка.

В договора за възлагане на обществената поръчка правят впечатление следните обстоятелства:

- Регламентирано е необичайно авансово плащане в размер на 50% от стойността на договора срещу представяне на банкова гаранция за 20% от сумата;
- Остатъчното 50% -во плащане е регламентирано по-скоро като срок, отколкото като обстоятелства, при които ще се извърши и не е обвързано с изпълнението на договора.
- В чл. 4.4. се регламентира закупуване на рекламни площи в медиите, дейност, която липсва в техническото задание, в техническото предложение или в ценовата оферта. Практически този член дава възможност част от вторите 50% от общата стойност на договора да бъдат изплатени и по-рано, стига изпълнителят да представи документи, че е купувал рекламни площи в медии.
- Съгласно чл. 5.3., възложителят няма право да нарушава оперативната самостоятелност на изпълнителя при извършване на услугата. С това се дава

възможност на изпълнителя сам да преценява своето поведение и да взема самостоятелни решения при изпълнението на този договор, за които на практика не е нужно да информира изпълнителя, но за които се предполага, че ще бъдат в рамките на закона.

- Съгласно чл. 7.3. Възложителят е задължен да приеме изпълнението на изпълнителя по реда и условията на договора, но такива не са упоменати;
- В глава VIII. Авторски права се регламентира, че Изпълнителят е собственик на авторските права върху изработеното от него за целите на изпълнението на настоящия договор и ако възложителят желае да придобие такива права, то това ще се урежда в допълнителен договор.

Така подписаният договор не защитава изцяло интересите на Възложителя и на практика облагодетелства Изпълнителя като страна по него.

11. Доклади за изпълнението на договора:

Представените доклади от страна на „Д-р Хохегер Комуникационсбератунг“ са само на английски език, макар в обявлението на поръчката ясно да се посочва, че езикът на поръчката е български. В част от докладите се съдържат материали на немски, френски, словенски, сръбски език. От всички 43 приложения към финалния доклад 37 (86%) са на чужд език и не са преведени на български. Интересен факт е, че финалният доклад заедно с приложенията е 344 страници - от тях на български са не повече то 60 стр. (17%), 40 от които са превода на доклада.

Непревеждането на посочените по-горе документи на български език не позволява ефективен контрол върху изпълнението на договора от по-голям кръг от специалисти от страна на възложителя или други оторизирани контролни органи, които имат право да проверяват дейността на възложителя.

С това, че възложителят не е изисквал от изпълнителя да превежда всичко, което е отчитал като свършена работа е било само в полза и улеснение на изпълнителя, но може и да е имало и друг подтекст, тъй като в приложенията на чужд език би могло да се представи информация, която противоречи или не допринася с нищо за изпълнението на основната цел - предмет на договора.

Докладите не са построени логично и последователно, нямат съдържание, често съдържат анонимни изречения като например „беше организирано посещение на журналисти“. Добрата практика изисква докладите да съдържат въведение, сравнение между планирани и изпълнени дейности за отчетния период, наличие на конкретни проблеми и

възможни рискове, предложение за решения, планирани дейности за следващия период. Всички дейности, които се отчитат, следва да се съпътстват от правилно подредени и номерирани приложения, което в повечето случаи не е било правено.

В два последователни доклада се отчитат едни и същи дейности, съдържат работни бележки и недовършени изречения.

В някои от докладите се цитират приложения, които липсват.

Същевременно следва да се отбележи, че „Д-р Хохегер Комуникационсбератунг“ като публикации от проекта на практика използва всичко, което изобщо е излизало за България в чуждестранните медии за периода на действие на договора. Това не е професионално коректно, тъй като би следвало да се отчитат само публикациите или материалите, публикувани или излъчени в следствие на работата на консултантите.

Положително може да бъде оценена направата на бюлетина Progress Watch, който представлява добър дайджест по различни теми от обществен интерес за Европейския съюз в рамките на България. Ефектът обаче от него върху образа на България в чужбина не е изследван. В един от докладите дори се отбелязва, че няма обратна връзка от нито един от хората, до които е изпращан.

В планираните дейности се предвиждат дейности с Главния прокурор, както и медиализиране на Международния панаир в Пловдив. Няма данни такива дейности да са извършени. Те обаче са били обект на предходен договор на „Д-р Хохегер Комуникационсбератунг“ с Международния пловдивски панаир от 2006 г., където негов подизпълнител е била „ПР енд Медия“ (в последствие „Актив груп“) на Моника Йосифова.

В чл. 13.3 от договора е предвидено, че двете страни с протокол могат да определят по едно лице за свой представител пред другата страна по всички въпроси, свързани с изпълнението на договора. Възложителят е определил за такова лице Ивайло Данаилов - съветник в Политическия кабинет на министър-председателя. Прави впечатление, че протоколът за определяне на лицата по чл. 13.3 от договора е подписан от името на главния секретар на Министерския съвет със запетая от самия Ивайло Данаилов, който е посочен и като упълномощено лице по договора.

Лицето по чл. 13.3 от договора от страна на възложителя е определено с двустранен протокол (№ 2) от 07.01.2008 г. Преди тази дата, същото лице вече е подписало вместо главния секретар на Министерския съвет (със запетая) протокол № 1 от 18.12.2007 г. по договора, без да е било изрично упълномощено.

В подписания протокол № 1, страните се споразумяват онази част от дейностите, които съгласно офертата на изпълнителя са били предвидени за период, предшестваш сключването на договора (октомври - декември 2007 г.), да бъдат заместени с аналогични дейности, които да бъдат изпълнени през 2008 г. Протоколът за потвърждаване изменението във времевия график е подписан между страните на 14.01.2008 г.

Подписаният протокол за изменение на времевия график към техническата оферта на изпълнителя, по същността си е анекс към основния договор за обществена поръчка.

12. Замяна на едни дейности с други. Неизпълнение на планирани дейности.

От сравнителната таблица може да се види, че в хода на работата, съществен обем от планираните дейности не са били извършени или са били заменени с други. За над 70% от събитията не се посочва причина.

Следва да се отбележи, че планираните събития като бройка са били 49 и от тях 24 (49%) или не са били извършени, или са били заменени с други дейности. В приложената документация няма анализ за промяна в обхвата и как той се е отразил, според възложителя, на обема на работа и на възнаграждението на изпълнителя. С подписването на Сравнителната таблица възложителят е приел, че няма никакви претенции към обхвата на работата на изпълнителя и към неговото възнаграждение, и че приема неизвършването на дадени дейности и замяната на някои от тях с други за напълно равностойни.

Първите доклади за прогреса се получават на 15 юли 2008 - 7 месеца след като договора е подписан на 14.12.2007 г.

Със забавянето на първоначалните доклади възложителят доброволно се е лишил от правото си да упражнява контрол върху изпълнението на договора и да инициира корективни действия в случай на пропуски или отклонение от сроковете, качеството или договорения обем на работа от страна на изпълнителя.

13. Официално Изпълнителят не е посочил подизпълнители, но на практика видно от представените от „Актив груп“ договори е, че последните са били наети да осъществяват задачи, имащи отношение именно към този договор. Изпълнителят е използвал подизпълнител за част от дейността по договора в лицето на „Актив Груп“, което е безспорно доказано от приложения договор между изпълнителя и „Актив Груп“ и „Еurore BG“.

В заключение може да се отбележи следното:

- Планираните дейности по кампанията за утвърждаване на положителния образ на Република България в рамките на Европейския съюз са разнородни. Всички

те, извършени по план, би следвало да дадат резултат или най-малкото да допринесат за утвърждаването на положителния имидж на България. В конкретния случай е налице недобро планиране на дейности през целия период, което е довело до необходимостта от значителна промяна на предварително разписаните дейности и неравностойната им замяна с други.

- Няма достатъчно основния и доказателства за постигнатите резултати. Според докладите (Evaluation Reports и Годишен доклад 2008 г.) не се постига увереност, че кампанията е постигнала целите си.
- Няма заложиени критерии за оценка на успеха или неуспеха на проведената кампания.
- Недостатък на отчитането на проведената кампания е липсата на обобщаващи текстове, изводи и препоръки в Годишния доклад 2008 г.
- Положителен пример е издаването на бюлетина „Наблюдение на напредъка“, което е реален измерител на дейностите по кампанията. В Годишния доклад 2008 г. обаче схематично е описан приносът на този бюлетин.
- Не е защитен финансовият интерес на Държавата от страна на Министерския съвет.

Налага се изводът, че възприетият подход за превеждане от възложителя на цялата сума по договора е дала основание в хода на изпълнение на договора да не се упражнява достатъчен контрол върху финансовата страна на отношенията. Остава впечатление, че платената сума е обезпечила ползването на услугата, предмет на договора за срок от една година, без да са полагани усилия за установяване темпа на разходите и усвояването на преведените суми, което би могло да бъде предмет на допълнително проследяване и анализиране на плащанията от „д-р Хохегер Комуникационсбератунг“ към всички контрагенти, свързани с изпълнението на договора. За пълнота на анализа и установяване на изразходваните средства от страна на изпълнителя е необходимо да бъде поискана допълнителна информация от компетентните органи на Република Австрия.

Настоящото становище е прието единодушно на заседание на Консултативния съвет с Решение № 7/13.06.2012 г. (Протокол № 11)