

ДОКЛАД
за резултатите от извършен одит на ефективността на контрола
по изпълнението на концесионните договори за чистотата,
сключени от Столична община към 30.06.2008 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Одитът е извършен в изпълнение на Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата за 2008 г., на основание на заповед № ОР-7-9 от 04.09.2008 г. на Снежина Чипева, член на Сметната палата и ръководител на Отделение VII.

В резултат на извършения одит е съставен одитен доклад № 0700000908, приет с решение на Сметната палата № 197 от 17.09.2009 г.

В законоустановения срок по чл. 39, ал. 3 от Закона за Сметната палата (ЗСП), по одитния доклад е постъпило становище от ръководителя на одитирания обект. Със становището се правят възражения по определени изводи в одитния доклад и е предоставена информация за предприетите действия от Столична община (СО) за отстраняване на някои от допуснатите пропуски.

Целта на одита е да се направят изводи и препоръки по отношение на ефективността на организирания цялостен контрол по изпълнението на концесионните договори за чистотата, като част от управлението на отпадъците в СО, във връзка със създаването на публичния продукт и използването на обществените средства и активи по ефективен, икономичен и ефикасен начин.

За постигането на тази цел са извършени:

а) оценка на съответствието с изискванията на нормативната уредба и действащите регулаторни режими в страната;

б) независим анализ на обхвата, организацията, мерките и резултатите от осъществявания контрол и наличието на мониторинг върху изпълнението на действащите концесионни договори, стойността на услугата и справедливостта на цената;

в) оценка на съответствието на мерките и резултатите от контрола с очакваните резултати, произтичащи от заложените обществено значими цели и философията за концесиониране за съответните обекти;

г) оценка на създадените условия за своевременно разрешаване на възникнали проблеми по изпълнението и постигането на обществено значимите цели.

Основните очаквания по отношение на управлението на дейността по чистотата, в т.ч. и към контрола върху изпълнението на концесионните договори, са свързани с практическото реализиране освен на приложимите принципи към управлението на отпадъците, също и принципите на доброто управление и ръководство - прозрачност, отчетност, ефективност и ефикасност и реактивност, справедливост и инклузивност на цената, законосъобразност и демократичност. Очакванията са да се прилага структуриран управленски подход по отношение на концесионната дейност, в т.ч. и към контрола, обвързващ процеси, ресурси и информация по икономичен, ефикасен и ефективен начин.

В съответствие с решения №№ 7 /протокол № 20 от 20.12.96 г., 12 /протокол № 54 от 15.02.99 г., 4 /протокол № 61 от 23.07.99 г. на Столичния общински съвет (СОС) се провеждат процедури за предоставяне на концесия на дейността по чистотата и се сключват договори за концесия както следва:

- РД – 56-1106 от 01.04.98 г. между СО и „ВОЛФ 96” ООД ;
- РД – 56 – 1077 от 03.06.99 г. между СО и „ВОЛФ 96” ООД ;
- РД – 56 – 1855 от 20.08.99 г. между СО и „ЧИСТОТА-СОФИЯ” АД;
- РД – 56 2177 от 06.10.99 г. между СО и „ДИТЦ” АД.

Процедурите за избор на концесионер са проведени и концесионните договори са сключени **без да са спазвани всички изисквания на действащата тогава нормативна уредба**. Този извод е направен от Сметната палата при извършване на одит на законосъобразността на постъпленията от концесии, тяхното разпределяне и разходване към 31.12.2003 г. По-късно е потвърден и от назначената от СОС Временна комисия за анализ и проверка на договорите.

През 2004 г. след доклад на Временна комисия за анализ и проверка на договорите за концесия за чистотата, създадена с решение на СОС, общинският съвет възлага да се проведат преговори с концесионерите за промяна на договорите с цел постигане на „положителни изменения” и възлага на кмета да представи нова по-ефективна методика за осъществяване на контрол върху дейността по чистотата.

Анализът на документите, предхождащи подписването на договорите и съдържанието на сключените договори за концесия и допълнителните споразумения към тях, дава основание да се направи следният извод:

Съществуващата правно-регулаторна рамка, политическата, икономическата, управленската и организационно-административната среда, изискванията и чувствителността на гражданите и институциите по отношение на прозрачността и отчетността на публичната администрация са оставили широки възможности за стартирането на процедура и сключването на договори за концесия без да бъде защитен общественият интерес и най-вече този на гражданите на София. Обосновка на концесиите не е представена, поради което договорите се сключват без ясна перспектива за развитие на дейността.

Анализът на договорите **показва силен дисбаланс между интересите на страните в полза на концесионерите. Размерът на гаранциите за изпълнение е незначително малък** спрямо размера на задълженията и финансовия ангажимент на общината. **Гаранция е внесена само по един от договорите.** Неустойки за неизпълнение или лошо изпълнение не са предвидени в договорите. Не са включени изрични клаузи за имуществените права върху съдовете и механизацията и други съоръжения, които са част от необходимата инфраструктура за осъществяване на дейността. Като правило при концесия създадената инфраструктура следва да остава в полза на публичния партньор след прекратяване на договора. Това е нейното основно предимство пред останалите форми и поради тази причина продължителността на договорите е по-голяма, като се дава възможност на концесионера да възвърне направените от него инвестиции.

Частният партньор не поема никакъв риск. **Рисковете остават изцяло за общината и нейните граждани.** Предвидените в договорите санкции при неизпълнение са недостатъчни и неефекасни, поради което не изпълняват основната си роля и не стимулират концесионерите към по-добро изпълнение.

С предоговорянето на концесиите през 2004 г. са направени някои положителни изменения по отношение на контрола и отчитането на дейността на концесионерите, въвеждайки годишната задача, утвърден оперативен план за зимното почистване, задължение за концесионерите за представяне на ежегоден инвестиционен план и график за изпълнението му, както и писмен мотивиран отчет за направените инвестиции. Договорят се неустойки и санкции за неизпълнението на дейностите и инвестиционните планове, включително и прекратяване на договора при системно неизпълнение. Въвежда се задължението за концесионера да представя писмен мотивиран отчет за изпълнението на инвестиционните си планове.

Наред с положителните промени са направени и такива, които се оказват неблагоприятни. Отпадат коефициентите за оценка на качеството на извършените дейности. Дава възможност на концесионера да спре извършването на дейностите в случай на забава на плащането повече от 14 дни. Тази промяна е изключително неблагоприятна и създава огромен риск за извършването на услугата, реализирана на практика в началото на 2009 г., в резултат на което спира почистването на столицата и договорите са прекратени предсрочно.

През март 2009 г. СО прекратява едностранно двата действащи към този период концесионни договори – с фирмите “Чистота София” и “ДИТЦ”, с аргумента за системни неизпълнения на концесионните договори.

II. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ ОТ ИЗВЪРШЕНИЯ ОДИТ

1. По функциониращата контролна система и действащите контролни механизми

1.1. По организацията на контрола по изпълнението на действащите концесионни договори за чистотата в СО към 30.06.2008 г. и публичност на информацията

Осигуряването на ефективно функционираща контролна система е основано на два фундаментални стълба – прозрачност и публична отчетност. За да осигури еднозначен регламент в тази област, законодателят е предвидил ясни изисквания по отношение на отчетността по изпълнението на сключените концесионни договори и публикуването на информацията за това в Националния концесионен регистър (НКР). СОС също е предвидил определени изисквания по публикуването на адекватна информация за концесиите на СО в действащия „публичен регистър на концесиите”, поддържан на сайта на СО.

Резултатите от одита показват, че общинската администрация не се е придържала към спазването на разпоредбите на общинската наредба по отношение на поддържането на актуална информация за общинските концесии в общинския концесионен регистър.

Администрацията на СО не е представила информация и документи, които да показват, че досиета на концесиите за чистотата са създадени и водени по определения в закона ред.

Проверката на данните в НКР показва, че СО не подава и задължителната информация за изпълнението на сключените от нея концесионни договори и плащанията по тях в съответствие с изискванията със закона.

Липсата на надлежно водени и пълни одитни досиета създава риск за интегритета на информацията за целия концесионен процес и прозрачността на действията в хода на изпълнението на концесионните договори. Изключва се възможността за цялостна и обективна оценка на концесиите и тяхното изпълнение. Не са изпълнени и нормативните изисквания по отношение на публичността на информацията и публичната отчетност .

Съгласно действащото законодателство текущият контрол по изпълнението на сключените концесионни договори се осъществява от органа, определен от концедента, чрез специализираната администрация на общината от:

- а) длъжностни лица от съответната администрация;
- б) комисия за контрол по изпълнението на концесионни договори.

За да отговори на изискванията на Закона за концесиите (ЗК) и Правилника за неговото прилагане, СОС приема решение № 158 от 08.03.2007 г., протокол № 102 като възлага на кмета:

- да определи длъжностни лица от общинската администрация, които да осъществяват в съответствие с Глава шеста на Правилника за прилагане на ЗК текущия контрол по изпълнението на концесионните договори;
- да назначи комисия за контрол по изпълнението на концесионните договори и утвърди правила за работа на същата, както и график за провеждане на нейните заседания. Същата комисия следва да приема годишен доклад за изпълнението на концесионните договори, който след утвърждаването му от кмета да се представя на СОС.

Комисия по изпълнението на концесионните договори за чистота не е създадена и не функционира. Не са определени изрично и длъжностните лица от общинската администрация, които да осъществяват текущия контрол по изпълнението на концесионните договори за чистотата.

Структурата на изградения контрол в СО не съответства на нормативните изисквания. Отговорностите не са ясно определени и изрично възложени.

Координацията и контролът по изпълнението на решенията на СОС и заповедите на кмета на СО не са организирани по начин, който да гарантира ефективен контрол и докладване за предприетите действия и резултатите по тях за адекватна реакция в случай на неизпълнение на решенията.

В структурата на СО съществува **функционална дирекция „Обществени поръчки и концесии“**, в рамките на която функционират два отдела с възложени функции по концесиите – отдел „Концесиониране“ и отдел „Концесионен контрол“. Съгласно функционалната характеристика на дирекцията и действащите характеристики на длъжностите в структурата на дирекцията и нейните специализирани отдели сред преките задължения на заетите в нея са: „осъществяване на контрол по изпълнението на концесионните договори“, отговорност за прилагането и спазването на действащата законова и подзаконова уредба в областта на Закона за обществените поръчки, Закона за общинската собственост и Закона за концесиите, в това число предоставяне на изискуемата информация по закона на Националния концесионен регистър. Дирекцията следва да създава и поддържа общински концесионен регистър, който е публичен и е публикуван на сайта на общината. Съдържанието на регистъра е определен в Наредбата за концесиите (Приета с решение № 627 по протокол № 60 от 29.09.2005 г.).

Служителите на дирекцията не са изпълнили функционалните си задължения като информират кмета за необходимостта от създаване на ред и срокове за получаване на необходимата им информация за изпълнение на възложените им преки задължения - поддържане на актуалността на данните в общинския концесионен регистър, както и подаване на своевременна информация към Националния концесионен регистър за изпълнението на концесионните договори.

В структурата на СО е създадено **контролно звено Столичен инспекторат (СИ или Инспекторат)**. То осигурява и подпомага изпълнението на контролните функции на кмета на СО и е на негово пряко подчинение.

СИ осъществява оперативен контрол по функцията „Чистота“ съгласно правилника за организацията и дейността му, но няма изрично възложени отговорности по изпълнението на концесионните договори. Възложените му с правилника функции по контрол и координация на дейността на фирмите, поддържащи чистотата се изчерпват с изготвянето на годишните задачи по дейност „Чистота“ и инвеститорски контрол по изпълнението на дейността чрез първичните документи и в съответствие с Методиката за контрол и отчет на дейността на концесионерите по поддържане на чистотата.

Анализът на организацията и изпълнението на контролните дейности в СИ показва, че те не се основават на разработени адекватни вътрешни правила за работа, регламентиращи процеса по осъществяване на контрола върху дейността на всеки един етап, а именно: цел на дейността, начин, по който се планира, организира, извършва и документира, разпределяне на отговорностите и точно описание на това кой служител какво извършва, в какви срокове и в съответствие с какви нормативни документи и изисквания, какъв документ създава, къде го регистрира и на кого докладва.

В началото на 2008 г. вътрешните одитори на СО отправят препоръки за разработване на вътрешни правила за работа, но същите не са изпълнени.

В условията на неясни отговорности и правила за работа съществува сериозен риск от непълно и/или неправилно планиране, изпълнение и документиране на контролните дейности по изпълнението на концесионните договори за чистотата, наред с дублиране и неизпълнение на възложени задачи и отговорности.

Липсата на цялостен и системен контрол върху изпълнението на задълженията на концесионерите е позволило на концесионерите да не изпълняват всички свои задължения по договорите. Установи се, че по три от концесионните договори не са внесени договорените парични гаранции за добро изпълнение в размер на 405 000 лв.

Резултатите от извършения анализ на съществуващата организационна структура като основен елемент на контролната среда показват:

- Действащите формални функционални характеристики на организационните структурни звена не съответстват на функциониращата структура на контрол по изпълнението на концесионните договори. Не са ясно формулирани и възложени отговорностите на въвлечените в контрола на концесиите по чистотата дирекции. Съгласно приетите функционални характеристики това са дирекция „Околна среда” в направление „Зелена система, екология и земеползване”, дирекция „Обществени поръчки и концесии” и Столичен инспекторат. Нито една от дирекциите не контролира цялостното изпълнение на концесионните договори.

- Непознаване и/или нежелание да се изпълняват установените функционални отговорности на съществуващите структурни звена.

- При осъществяването и управлението на дейностите по контрол на изпълнението на действащите концесионни договори не са анализирани рисковете и рискът не е управляван нито на ниво концесионен договор, нито на ниво организационна структура, осъществяваща оперативен контрол.

- Липсва надежден механизъм за координация, контрол и докладване на изпълнението на управленските решения, както и решенията на СОС.

От анализа на информацията и представените документи може да се направят следните изводи:

- Структурата на изградения контрол не съответства на изискванията на Закона за концесиите.

- В СО липсва структурно звено, което да следи и контролира цялостното изпълнение на концесионните договори по чистотата. Столичният инспекторат осъществява оперативен контрол в рамките на своята компетентност, с което се изчерпват възложените отговорности по контрола на концесионните договори за чистотата. Функционалната дирекция „Обществени поръчки и концесии” не изпълнява функции и задачи във връзка с изпълнението на концесионните договори за чистотата.

- Не е осигурена предвидената в Закона за концесиите публичност на информацията по изпълнението на концесионните договори за чистотата, сключени от СО.

- *Не е осигурена ефективна обратна връзка и адекватна управленска информация при осъществяването и управлението на дейностите по контрол на изпълнението на действащите концесионни договори. Рискът не е управляван нито на ниво концесионен договор, нито на ниво организационна структура, осъществяваща оперативен контрол.*

- *В условията на неясни отговорности и правила за работа съществува сериозен риск от непълно и/или неправилно планиране, изпълнение и документиране на контролните дейности по изпълнението на концесионните договори за чистотата, наред с дублиране и неизпълнение на възложени задачи и отговорности.*

Установените пропуски са индикатор за неблагоприятна контролна среда.

Във връзка с направените констатации и изводи се отправят препоръки, обозначени съответно с т. 1, 3 и 6 от част „Препоръки” на настоящия доклад.

1.2. По елементите и механизмите на контролната система

Анализът на спецификата на дейностите по чистотата, действащите нормативни, регулаторни изисквания и стандарти, както и договорите за концесия показва, че за да е пълноценна системата за оценка на изпълнението на действащите концесионни договори тя следва да включва подходящи директни и индиректни измерители на изпълнението и определи критерии за тяхната оценка.

1.2.1. Към директните измерители на изпълнението, които следва да включва системата, се отнасят:

- определен обем, обхват и честота на предвидените за извършване дейности, определяни ежегодно в годишните планове;

- съдържание на дейностите, изпълнявани в рамките на договорите за концесия, които в конкретните случаи включват извършването на:

а) лятно почистване;

б) зимно почистване;

в) извозване на едрогабаритни отпадъци по заявка;

- изисквания на нормативната и регулаторната рамка към извършваните дейности и хигиенно-техническо състояние на съдовете;

- съдържание на годишните инвестиционни планове и техните графици за изпълнение.

Анализът на действащата система от директни измерители и критериите за тяхната оценка показва:

1.2.1.1. Обемът, обхватът и честотата на извършване на дейностите, включени в задълженията на концесионерите, се планират и контролират чрез приетите от СОС годишни задачи и определените наряди и графици за изпълнение. Те формират количествените критерии за оценката на изпълнението и се контролират чрез организирания ежедневен оперативен контрол, осъществяван от СИ.

Контролът върху обема, обхвата и честотата на извършваните дейности се извършва в рамките на организирания ежедневен оперативен контрол, осъществяван от СИ, и не включва механизми, които да позволяват отчитане на действителния обем на генерираните и извозени отпадъци, което не позволява справедливото калкулиране на стойността на услугата.

Администрацията на общината представи на одитния екип отчети за извършените дейности по годишните задачи само за периода 2007-2008 г. СИ не успя да осигури информация за отчета по изпълнението на обема, обхвата и честотата на извършваните дейности за периода 2005-2006 г.

1.2.1.2. По отношение на съдържанието на дейностите, изпълнявани в рамките на договорите за концесия, анализът на оперативните контролни механизми и критериите за изпълнението на предвидените за изпълнение дейности показва:

А) Дейността по лятното почистване включва:

- битово сметосъбиране и сметоизвозване;
- улично сметоизвозване (вложки);
- ръчно метене;
- машинно метене.

Дейностите по лятното почистване заемат най-голям дял в структурата на разходите за дейностите по чистота, изпълнявани от концесионерите. Благоприятен за общината факт е, че за периода след 2004 г. до 2009 г. не е извършвана инфлационна промяна на единичната цена за извършваните дейности. Нарастването на стойността на годишните задачи е резултат от нарастването на обема и обхвата им.

Б) Дейността по зимното почистване включва:

- опесъчаване;
- олужване;
- машинно метене на сняг;
- товарене на сняг;
- извозване на сняг;
- ръчно снепочистване.

За периода до 2008 г. не са въведени регламенти и контроли по отношение на начина на възлагане на дейността по „зимно нощно почистване”, контрол, приемане, оценка на качеството и отчитане на възложената работа. В резултат на този пропуск са допуснати редица несъответствия във връзка с отчитането и документирането на дейността по контрола, което създава предпоставки да бъдат изплатени бюджетни средства, събрани чрез такса „смет” от гражданите на София, за неизвършена или некачествено извършена дейност.

В резултат на липсата на доверие към действащите контролни процедури, които да създават увереност по отношение на извършените и отчетените дейности от концесионерите, през 2006 г. СОС със свое решение № 132 от 02.03.06 г. възлага на кмета на СО да предприеме всички необходими действия за оспорване на фактурите за зимно почистване за ноември и декември 2005 г. СО оспорва решение на СГС с недостатъчно обосновани аргументи пред всички възможни инстанции, които отхвърлят като неаргументиран отказът за заплащане на отчетените дейности. СО изплаща дължимите суми за зимно почистване за 2005 г. в размер на 7 987 хил. лв. и 621 хил. лв. съдебни разноски.

Тази неблагоприятна за СО развръзка не е послужила като повод за извършване на **адекватен управленски анализ на контролните механизми и наличието на вътрешни правила за работа** при осъществяване на контролните дейности и вземане на съответни адекватни решения, които да подобрят контролната среда.

В резултат през 2008 г. отново възниква проблем с отчитането на дейностите по зимното почистване, като са фактурирани и изплатени за януари 5 023 хил. лв. по сведения на концесионерите, а не въз основа на документирана оценка на количеството и качеството на извършваните дейности.

Друг съществен проблем, който намалява възможностите и обхвата на контрола, е липсата на достатъчно транспортни и комуникационни съоръжения за мониторинг на изпълнението. Едва през 2008 г. се въвежда денонощно дежурство и се създават мобилни групи за контрол, като са закупени и автомобили за осъществяване на дейността им.

При ежедневно осъществявания контрол от страна на инспекторите **не е извършвана и документирана оценка на качеството на извършваните дейности.** Така освен риска за изплащане на неизвършени дейности се прибавя и рискът за заплащане на некачествено извършени такива.

От 21.11.2008 г директорът на СИ утвърждава Инструкцията за реда и начина на работа при зимно снегопочистване на територията на СО, Организация и технология по зимно снегопочистване за сезон 2008-2009 г. с която се въвеждат основни правила за организация на зимното почистване.

Анализът на съдържанието на Инструкцията показва, че тя **не е достатъчно изчерпателна по отношение на документирането и отчитането** на извършените контролни действия.

Неблагоприятната контролна среда създава възможност за отчитане и заплащане на неизвършени или некачествено извършени дейности и нарушаване на обществения интерес.

В) Извозване на едрогабаритни отпадъци (ЕГО)

Добра практика е въведена от СИ през 2008 г. по отношение на технологията на планиране и контрола за дейност „Извозване на ЕГО”. *Осигурен е двоен контрол, което намалява риска от заплащане на неизвършена дейност.*

1.2.1.3. Контрол върху инвестициите и модернизацията на извършваните дейности

Анализът на представената информация за целия период на действие на договорите за концесиите за чистотата в СО показва, че не е организиран и осъществяван адекватен контрол върху инвестициите на концесионерите.

Концесионерите имат задължението да изготвят и предоставят писмени мотивирани отчети за направените и договорени инвестиции в машини и съоръжения съгласно договорен график.

СО не можа да предостави такива отчети на одитния екип за целия проверяван период. Това дава основание да се направи констатацията, че **СО и нейната администрация не са предприели адекватни действия по отношение на създаването и изпълнението на подходящи инвестиционни планове и графици за тяхното изпълнение.**

На одитния екип са представени писма от концесионерите за инвестиционни намерения и за направени инвестиции за 2008 г. Анализът на съдържанието и характера на представените писма дават основание да се направи изводът, че те не могат да бъдат определени като планове и мотивирани отчети.

Липсата на документи и информация за инвестициите и контрол върху тях дават основание да се направи констатацията, че контрол върху инвестициите не е извършван от публичната администрация на СО.

Договарянето на ежегодните инвестиционни планове е ефективен механизъм за въздействие върху резултата от изпълнението на концесионните договори и повишаване на ефективността им – постигане на основната цел на предоставянето, а именно радикално подобряване на чистотата на територията на столицата. Радикално подобряване на чистотата и постигане на европейски стандарти чрез закупуване на нова и модерна техника не само за сметосъбирането, но и закупуване и въвеждане на повече механизирани инструменти и малогабаритна техника, за да се повишат производителността, качеството и ефективността от дейностите.

За периода на действие на концесионните договори СО не проявява адекватно отношение към задължението за инвестиции в концесионираните дейности. За да се постигнат качество, производителност, ефикасност и ефективност на дейностите, е необходимо тяхното модернизиране, каквато е практиката на другите европейски столици.

СО не е изисквала ежегодни инвестиционни планове и мотивирани годишни отчети за постигане на заявената основна цел на концесионирването на дейността – радикално подобряване на чистотата на територията на София чрез закупуване на нова и модерна техника не само за сметосъбирането, но и закупуване и въвеждане на повече механизирани инструменти и малогабаритна техника, за да се повишат производителността, качеството и ефективността от дейностите.

СО не разполага с данни за направените инвестиции от концесионерите в дейността за целия период на действие на концесиите.

1.2.2. Индиректните показатели на изпълнението се използват, за да се оцени дали контролите или контролните компоненти оперират ефективно и включва данни, отнасящи се или идващи извън процесите, за които контролите са присъщи.

Индиректната информация търси да открие аномалии, които са показателни, че контролът или установените контролни механизми не оперират ефективно. Липсата на подобни аномалии обаче не демонстрира експлицитно, че основните контроли са ефективни. Индиректните показатели могат да предоставят допълнителна подкрепа за резултатите от контрола.

Към индиректните показатели на изпълнението се отнасят:

1.2.2.1. Абсолютна и относителна стойност на санкциите и неустойките, които са приспаднати от стойността на услугата и тяхната динамика.

Съгласно договореностите санкции и неустойки могат да се налагат от СО за:

- Неизпълнение на задълженията за извозване на съдовете, почистване на площта около съдовете и връщането им на определените места, съответният съд/съдове се считат за неизвозени.

- В случай, че се установи неизпълнение за повече от 5% от площите на определен район не се актува и не се заплаща работата по ръчно метене за съответния ден.

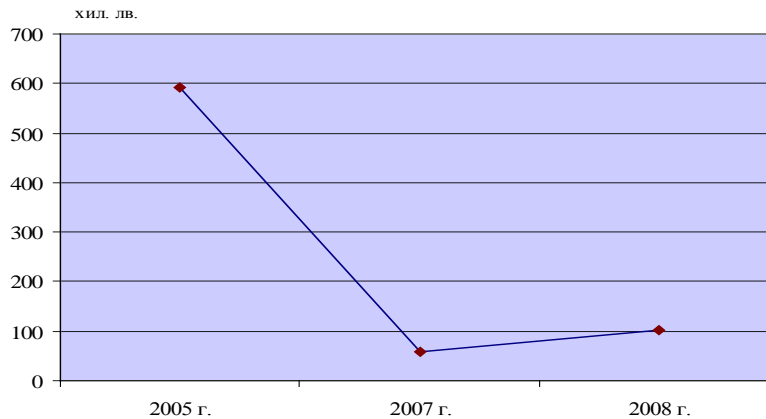
- При неизпълнение на годишния инвестиционен план и/или неговия график концесионерът дължи неустойка в размер на 25% от стойността на всяка отделна инвестиция. Неизпълнената част от годишния инвестиционен план се добавя към годишния инвестиционен план за следващата година, като плащането на неустойка не освобождава концесионера от изпълнение на инвестиционната програма. ***Санкции и неустойки за неизпълнение на годишни инвестиционни планове не са налагани, тъй като те не са били обект на контрол.***

Анализът на динамиката на размера на наложените санкции и неустойки по концесионните договори за периода 2005-2008 г. показва повече от петкратно намаляване на техния размер. Най-малък е размерът им през 2007 г. - едва 58 хил. лв. при близо 600 хил. през 2005 г.

Наблюдава се рязък спад на санкциите и неустойките, което може да се дължи на един от двата фактора - или рязко подобряване на извършваните дейности от концесионерите или занижаване на изискванията по отношение на качеството на услугата.

Резултатите от анализа са представени графично в следващата фигура:

Санкции и неустойки за неизпълнение по концесионните договори за периода 2005 г. - 2008 г.



В доклада на ресорния комитет на СО за шестмесечието на 2008 г. до СОС се посочва, че съществуват редица проблеми с качеството на извършваните дейности и се изтъква необходимостта от тяхното подобряване, както и необходимостта от закупуване и въвеждане на повече механизирани инструменти и малогабаритна техника, които да осигурят качество и ефективност на тази дейност.

Тази констатация, наред с липсата на изисквания и контрол върху инвестициите на концесионерите в дейността от страна на СО, разгледани на фона на установения размер на наложените санкции и неустойки, показва липса на съответствие и обвързаност на резултатите от контрола с констатациите на заместник кмета, отговарящ за направление „Зелена система, екология и земеползване” за резултатите от изпълнението на договорите и демонстрират слабостите на действащата система за контрол.

Анализът на размера на санкциите за 2008 г. показва, че те са минимални в сравнение със стойността на изплатените средства – 101 хил. лв. и представляват едва 0,18% от общо изплатените средства на концесионерите за извършената дейност.

Ниският абсолютен и относителен размер на санкциите и неустойките предполага едно безупречно изпълнение на дейностите по концесионните договори за чистотата, което не съвпада с установеното обществено мнение и това на ресорния комитет по екология, както и с проведените проучвания и наблюдения, направени в хода на изпълнение на одитната задача.

СО не разполага с обобщена управленска информация по налаганите санкции и причините за тях за периода на действие на договорите, поради което може да се направи извод, че този показател не е част от системата за оценка на контрола и неговата ефективност.

1.2.2.2. Брой и абсолютна стойност на уведомленията, изпратени до концесионерите за незадоволително качество на изпълнението на дейностите.

СО не разполага с информация за броя на изпратените уведомления за периода 2005-2008 г. На одитния екип са представени само писма от 2008 г. до концесионера „Новера”.

Показателите не са част от изградената система за контрол и мониторинг. Данни за тях не се обобщават и наблюдават.

1.2.2.3. Управление на оплакванията и използването на показатели за броя и характера на получените оплаквания като критерий за добро изпълнение

През 2008 г. СО създава оперативен център в рамките на СИ, който получава и предава получените сигнали и възникналите проблеми. Оперативният център изготвя ежедневни справки, но липсата на електронна система за регистриране и отразяване на сигналите не позволява генериране на обобщени справки и управленска информация по този показател.

Резултатите от управлението на оплакванията не се използват за изготвяне на обобщаващи сведения и анализи. Данните не служат като критерий за добро изпълнение и не влияят върху размера на заплатените средства за услугата.

1.2.2.4. Удовлетвореността на потребителите на услугата като критерий за изпълнението

Няма данни СО и/или СИ да са заложили и да извършват мониторинг и наблюдение на определени показатели за оценка на постигнатите резултати от извършваните дейности по чистотата чрез оценка на удовлетвореността на потребителите, усещането им за справедлива и прозрачно определена цена и готовността им да я заплащат.

Добрите световни практики показват, че удовлетвореността на потребителите е сред основните измерители на изпълнението, а неудовлетвореността им, изразена чрез писмени или устни оплаквания, задължително се проверява и често е основание за санкция по отношение на доставчика на услугата.

Един от определените при планирането на одита критерий за оценка на ефективността на контрола е постигнатият резултат, изразен чрез удовлетвореността на потребителите. Поради липса на акумулирана информация в СО в тази област одитният екип проведе проучване на общественото мнение чрез анализ на публикации в медиите, интернет пространството и анкета, включваща въпроси за удовлетвореността от извършваните дейности, позволяващи да бъдат направени някои общи изводи в тази насока. Независимо от размера на извадката одитният екип счита, че резултатите са достатъчно показателни и подкрепят констатациите и изводите, направени в резултат на извършения одит.

При анализа на резултатите от анкетата се установява, че е висок процентът на анкетираните, които определят услугата като незадоволителна – 53%, и само 4% от анкетираните смятат, че услугата е много задоволителна, 15% я определят като сравнително задоволителна и 25% като задоволителна.

Най-сериозните проблеми за потребителите на услугата са свързани с недостатъчно лятно и зимно почистване на вътрешно кварталните улици и тротоарите, които създават проблеми с придвижването на гражданите. Поставен е акцент върху прашните и калните улици, което най-често е и посочваният отговор на въпроса за най-сериозен проблем.

Като друг сериозен проблем се очертава оформянето на купища картонени, едрогабаритни и други боклуци около кофите, които дълго остават там неприбрани и създават нерегламентирани места за изхвърляне на боклуци, както и разпилените и непочистени боклуци около съдовете за смет.

На въпроса „Считате ли контролът, осъществяван от СО по дейностите за чистотата и сметосъбирането, за ефективен?“, над 80% от анкетираните отговарят с отговор „не“.

При извършването на одита се установява, че в СО не са създадени ред и практика да се наблюдава, анализира, обобщава и поддържа формално действаща система от показатели и ясни критерии за оценка на цялостното изпълнение на концесиите за чистотата, която да е достъпна по всяко време и да позволява своевременно обективен управленски анализ и прозрачност на изпълнението. При

вземане на решение за предоставяне на концесия на дейностите по чистотата
концедентът не е формулирал измерими цели за развитието на дейността, а
само е определил насоката – радикално подобряване на дейностите по
чистотата. Големият процент на неудовлетворените потребители, които
считат услугата за незадоволителна, е показател за недостатъчно ефективен
контрол и управленски регулации за насочване и развиване на концесионното
взаимоотношение в полза на обществото.

Във връзка с направените констатации и изводи се отправят препоръки, обозначени съответно с т. 2, 4 и 5 от част „Препоръки” на настоящия доклад.

1.3. По Методиката за контрол и отчет на дейностите на концесионерите

Редът за осъществяване на контрол и отчет на дейностите по поддръжка на чистотата на територията на СО се определя чрез приета от СОС **Методика за контрол и отчет на дейността на концесионерите по поддържане на чистотата на територията на СО, приета с решение № 480 по протокол № 33/25.11.2004 г.**

С приетата методика са въведени основните контролни механизми, *но не постигната изчерпателност и по отношение на реда и начина за упражняване на контрола, не са предвидени механизми за последващ контрол и адекватни образци на документи, в които да се отразяват резултатите.* Концесионерът предава ежедневно изпълнените дейности, като се подписва двустранен констативен протокол по утвърден образец.

Анализът на съдържанието на констативния протокол показва, че той отразява преимуществено количествени параметри на извършваните от концесионера дейности – площи, улици, регули, тротоари, брой, вид и обем на съдовете, както и тяхното разположение.

Съгласно приетата методика в ежедневните констативни протоколи се отразяват конкретно извършените дейности и количеството на неизвършените дейности, както и причините, довели до съответното неизпълнение, но не и изпълнението на изискванията по отношение на качеството на изпълнените дейности. Неаргументирана остава отмяната на отразяването на неизпълнените или некачествено изпълнените дейности в ежедневните протоколи. Съгласно действащата методика те следва да се описват ежеседмично в отделни уведомления до концесионера, но не са създадени определен ред и форма за регистриране на уведомленията, изпратени до концесионера.

Възприетият ред създава висок риск от възникване на спорове и несъгласие от страна на концесионера по направените констатации за лошо качество на изпълнението. Това демотивира инспекторите по контрола да отразяват некачествено изпълнените дейности, поради което уведомления до концесионера за некачествено свършена работа почти липсват. След отпадането на оценките за качество на извършената работа се отчита значително намаляване на размера на санкциите за недобро изпълнение.

Ежедневните констативни протоколи следва да се отразяват ежедневно в нарочен дневник. Извършеният вътрешен одит през 2008 г. показва, че такъв не е воден съгласно изискванията на Методиката и е направена препоръка да се създаде адекватен ред за воденето на отчитането и регистрирането на ежедневните констативни протоколи.

Със заповед РД-09СИ-86 от 27.05.08 г. директорът на СО нарежда от 01.06.2008 г. да се въведе единен идентификационен номер на ежедневните констативни протоколи, които в рамките на работния ден да се заведат с този номер в ежемесечен дневник.

Заповедта не е изчерпателна по отношение на конкретната форма и съдържанието на регистъра. Няма изискване да се отбелязват датата и часът на създаването и представянето на съответния констативен протокол. Не се създава

яснота по отношение на извършването на отбелязвания и вписвания в него, както и ред за водене.

Към момента на извършване на одита в СИ се води папка, в която се закрепват отделни самостоятелни листове, наречена „дневник“.

Установената форма на водене на „дневника“ не отговаря на добрите организационни практики за водени на подобни регистри. Формата на „дневника“ не е електронна, лишена е от съдържание и смисъл и не носи необходимата управленска информация за обратна връзка и контрол. Създаденият „дневник“ не допринася за подобряване на отчетността по извършените контролни дейности и резултатите от тях.

В СИ не са създадени необходимата организация и ред за минимизиране на риска от допускане на грешки при обобщаване на данните от ежедневните констативни протоколи. Не са въведени надеждни контролни процедури и правила, които да гарантират верността на съдържанието на месечните актове на концесионерите и отразените в тях неустойки.

Още през 2004 г. СОС възлага на кмета с решение № 480 от 25.11. по протокол № 33 да публикува покана в два централни ежедневника за набиране на предложения за изграждане, внедряване и поддръжка на електронна система за контрол на дейността по сметосъбиране и сметоизвозване.

Към момента на извършване на одита все още такава система не е изградена. Този факт затруднява възможностите на управленския контрол поради:

- Голям брой на документите и обема на информацията, създавани в хода на ежедневния оперативен контрол.

- Недостатъчно осигурен процес с необходимите технически средства и трудоемкост на ръчната обработката на информацията.

- Висока зависимост на качеството на обработката на информацията от качествата на административния капацитет. Поддържането на ниско ниво на заплащане на труда на служителите, в т.ч. инспекторите, в СО не позволява привличането и задържането на качествени кадри с прозрачна мотивация.

- Липса на цялостна система от показатели и измерители, които да са част от създаваната и поддържана актуална управленска информация за обратна връзка.

- В отдел „Околна среда, чистота и концесионен контрол“, който с новоприетия Правилник за организацията и дейността на СИ от 2008 г. се преименува в „Контрол по опазване на околната среда“, липсват разработени и утвърдени вътрешни правила, регламентиращи процеса по осъществяване на оперативния контрол върху дейността на концесионерите, включително срокове и нива на докладване.

- Не се генерира постоянна актуална информация за изпълнението на договорите като цялостна съвкупност от задължения и за резултатите от осъществявания контрол.

*Сравнителният анализ между утвърдения констативен протокол и Методиката показва, че ежедневния констативен протокол **не е съобразен и не отразява** вида и съдържанието на контрола, предвиден в Методиката за контрол и отчет на дейността на концесионерите по поддържане на чистотата на територията на СО. Този факт се отразява негативно върху качеството на извършваната услуга.*

***Липсата на действаща информационна система** оказва неблагоприятно въздействие върху възможностите на управленския контрол **и създава висок риск за ефективността на обратната връзка**, а от там и за адекватността и своевременността на управленските решения.*

***Липсата на установени контролни процедури и вътрешни правила**, регламентиращи процеса по осъществяване на различните контроли и докладването, наред с ясно разпределение на отговорностите, сроковете за изпълнение и нивата на докладване, създава неблагоприятна контролна среда и висок риск за ефективността на контрола.*

Контролът върху концесиите не е структуриран и организиран съобразно добрите управленски практики.

Във връзка с направените констатации и изводи се отправят препоръки, обозначени съответно с т. 2, 3, 4, 5 и 6 от част „Препоръки” на настоящия доклад.

1. 4. Контрол върху стойността и цената на услугата

Стойността на услугата по чистотата, извършвана от концесионерите, се формира от стойността на дейностите в рамките на годишната задача, както и тези, възложени допълнително за осигуряване на нуждите на града. Заплащането на услугата от потребителите се осъществява посредством СО, която определя, възлага, проверява изпълнението и извършва разплащането с доставчиците. По този начин СО има възможност за пълен контрол върху обема, обхвата, честотата и цената на дейностите по сметосъбиране и сметоизвозване, с цел осигуряване на желаното качество, справедливост и поносимост на цената. За да е ефективен и пълноценен контролът в тази насока, трябва да се осъществява и да се генерира адекватна управленска и обществена информация в следните важни направления:

- Обем, обхват, честота и качество на извършване на дейностите, контролирани и наблюдавани в рамките на оперативния контрол и разгледани в т. 1.2. на този одитен доклад.

- Стойността на услугата следва да се формира въз основа на обема, обхвата, честотата на извършваните дейности и съответните им единични цени, коригирани с качеството на извършване – наблюдават се рамките на оперативния контрол, който от 2008 г. започва да проверява съответствието на фактурираната стойност от концесионерите с отразеното в ежедневните констативни протоколи.

- Справедлива цена на услугата за потребителите – местната общност заплаща цената на услугата чрез събираната такса за битови отпадъци по чл. 66 на Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ). Основният акцент на контрола в това направление е контрол върху коректното и справедливо формиране на таксата и съответствието на нейния размер с извършените законосъобразни разходи.

Основите на контрола върху цената на услугата са заложи в ЗМДТ чрез определяне на реда за нейното формиране, допустими елементи на разходите, които формират нейния размер, и ръководни принципи при нейното определяне.

Таксата за битови отпадъци следва да се формира съобразно цената на изпълняваната публична услуга и съгласно закона нейният размер се определя въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата и план-сметка за всяка дейност, включваща необходимите разходи за:

- осигуряване на съдовете за съхраняване на битови отпадъци;
- събиране на битовите отпадъци и транспортирането им до депата или други инсталации и съоръжения за обезвреждането им;
- проучване, проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация, закриване и мониторинг на депата за битови отпадъци;
- почистване на уличните платна, площадите, алеите, парковете и другите територии от населените места, предназначени за обществено ползване, при спазване на принципите:
 - възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяната услуга;
 - създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество;
 - постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси.

С най-голям дял в структурата на разходите за дейностите по чистотата са разходите за извършвани от концесионерите дейности - близо 80% от общите разходи. Изключение правят 2006 г. и 2007 г., когато балирането на отпадъците води до промяна в структурата, и дялът на разходите за дейностите, извършвани от концесионерите, достига 50 % от общите разходи на СО за чистотата.

Процесът на планиране и изпълнение на годишните задачи на концесионерите е неразделна част от цялостния процес на планиране, разходване, отчет и контрол на средствата по управление на отпадъците, формиращи общия размер на стойността на публичната услуга, заплащана от гражданите като потребители, чрез събирането на съответна годишна такса.

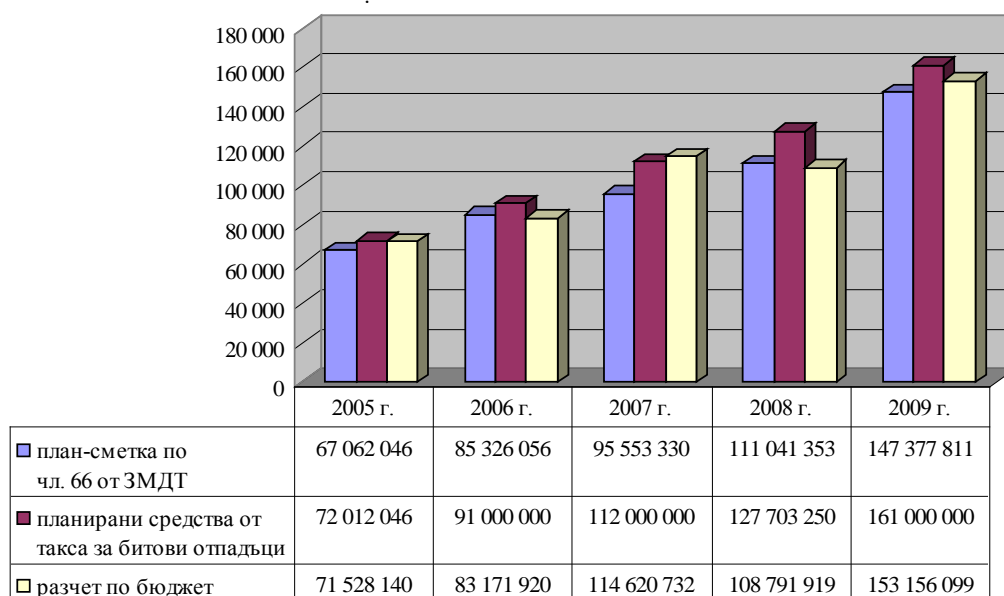
При извършването на одита се установи, че за разглеждания период СОС приема съответните план-сметки, включващи размера на определените средства за дейностите по чл. 66 на ЗМДТ, въз основа на които се определя и гласува размерът на таксата за съответната година.

Ролята на план-сметките за дейностите е изключително важна, тъй като тя отразява философията и целите, които СО си поставя при организиране на дейностите за съответната година, и дава възможност за правилно и коректно планиране на тяхната ресурсна осигуреност. Приетата план-сметка и определеният размер на таксата следва да се проектират в бюджета на СО, където планираните постъпления и разходи получават своята конкретна стойностна форма и размер.

Разчетените и планираните средства по бюджета са пряко свързани с планирането на конкретния обем и обхват на дейностите по чистотата и съответните годишни задачи на концесионерите и следователно предопределят чистотата на столицата, а от там и нейната благонадеждност.

Сравнителният анализ на план-сметките за периода 2005-2009 г., планираната на тяхна основа такса „битови отпадъци” и планираните средства по бюджета на СО за дейностите по чл. 66 показва някои несъответствия между заложените средства в план-сметките, планираните постъпления от такса смет и планираните разходи по бюджета, които ясно могат да бъдат наблюдавани на следващата графика.

Съотношение между план-сметките по чл. 66 от ЗМДТ, планираните средства от такса битови отпадъци и разчетените средства по бюджета на СО за дейност "Чистота"



Наблюдава се тенденция на нарастване на разликата между средствата, определени по план-сметката и планираните постъпления от такса „смет” за разглеждания период. Тази тенденция се засилва особено през 2008 г., когато тя надхвърля 16 млн. лв., и 2009 г. - с 14 млн. лв.

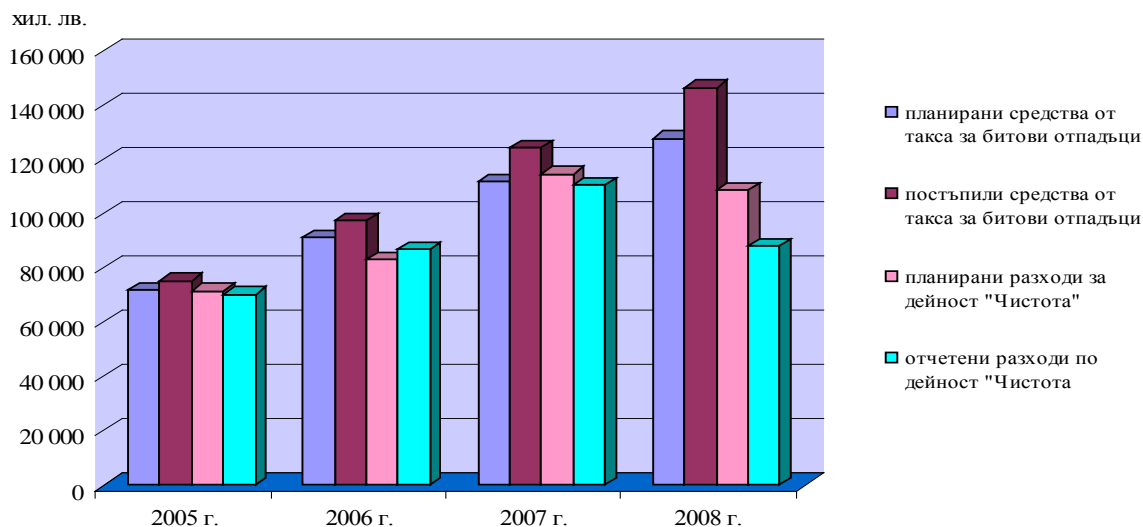
В същото време размерът на планираните средства по бюджета на СО за дейност „чистота” е с 1 до 19 млн. лв. по-малък от размера на планираните постъпления от такса „смет”. Изключение прави 2007 г. Така още в процеса на планирането се залага необвързаност между постъпленията от таксата и разчетените в бюджета разходи за дейността в полза на постъпленията.

Отчетените постъпления от такса „битови отпадъци” за периода също показват тенденция на значително надхвърляне на планираните постъпления от таксата, което в най-голяма степен се дължи на големия размер на събираните недобори.

На следващата графика се вижда, че за периода 2005-2008 г. постъпленията от такса „смет” в бюджета на СО са нараснали близо два пъти. Това може да се отчете като една благоприятна възможност, създаваща условия за разширяване на предлаганите услуги, особено по лятното и зимното улично почистване, които както се вижда от направеното проучване, са посочени като най-съществени проблеми от потребителите на услугата.

Анализът на данните и съотношенията между тях, представени на следващата графика, показват силно разтваряне на ножицата между постъпленията от такса „битови отпадъци” и разходите за дейностите по чл. 66 от ЗМДТ. Особено голяма е разликата през 2008 г., когато постъпленията от такса „битови отпадъци” са с над 50 млн. лв. повече от действително направените разходи за дейностите, предвидени по чл. 66 на ЗМДТ. Този голям излишък от такса „битови отпадъци” е съпоставим с годишната задача на концесионерите през 2008 г. и покрива 80% от планираната годишна задача за 2009 г.

Съотношение между размера на средствата от такса за битови отпадъци и разходите за дейност "Чистота"



Установена практика е СО да използва **неизползваната част от постъпленията** от такса „смет” през годината **за други общински дейности**, извън обхвата на чл. 66 на ЗМДТ, с което се нарушава основният принцип за справедливост при определяне и заплащане на местните такси.

В СО липсва модел за действие в случаите, когато постъпленията от такса „смет” са по-големи от разходите за дейностите по чл. 66 на ЗМДТ, който да гарантира правомерното използване на средствата. В процеса на планиране се допуска необвързаност между план-сметката, предвидените разходи по бюджета и постъпленията от такса” битови отпадъци”.

Необходимо е СО да преразгледа практиката си по администрирането и управлението на средствата от такса „смет” и да я приведе в съответствие със ЗМДТ, принципите, заложиени в него и в европейските директиви за управление на отпадъците. СО следва да анализира ситуацията и да предприеме адекватни мерки за възстановяване на справедливостта при определяне и разходване на средствата от такса „битови отпадъци”.

Във връзка с направените констатации и изводи се отправят препоръки, обозначени съответно с т. 7 от част „Препоръки” на настоящия доклад.

1.5. Наличие на адекватна система за мониторинг и наблюдение и механизъм на своевременно докладване до отговорните управленски нива

Всяка ефективна система за мониторинг включва събирането, анализирането и представянето на подходяща и убедителна информация, която позволява по всяко време на управляващите и другите заинтересовани лица да направят заключения относно ефективността на извършвания контрол, изпълнението на концесионните договори.

Съобразно спецификата и обществената значимост на дейността, нормативната и регулаторната ѝ уредба при планиране на одита са изведени основните очаквания по отношение на критериите за оценка и използваните измерители на изпълнението, върху които ефективният мониторинг следва да се фокусира. Оценката, направена въз основа на констатациите, установени в резултат на одита, е представена в следващата таблица:

Фокус на ефективния мониторинг:	Оценка
Основните параметри на изпълнението, определени в договорите за концесиите за чистотата и анексите към тях	Не се наблюдават и контролират всички съществени измерители на изпълнението на дейностите, включени в концесионните договори Инвестициите изобщо не се наблюдават и липсва информация за тях по време на цялото действие на договорите
Оптимизиране на обществено полезната стойност на услугата	Системата за контрол не включва наблюдение и анализ на индикаторите за оптимизиране на обществено-полезната стойност на услугата Мониторинг върху продуктивността на услугата практически отсъства
Благонадеждност, сигурност на услугата	Не се наблюдава и поддържа информация за благонадеждността и сигурността на услугата
Удовлетвореност на потребителите	Не се наблюдават, обобщават и анализират данни като показател на изпълнението Удовлетвореността на потребителите не влияе върху стойността на услугата
Постигане на дългосрочен обществен ефект, в т.ч. екологичен и социален ефект.	Не се наблюдават подобни показатели и не е постигнат дългосрочен обществен ефект от концесионирането на дейностите по чистотата
Стойност и справедлива цена на услугата	Липсва мониторинг и информация, която да служи като отправна точка за оценка на действителните разходи на частния сектор за дейностите и модел за постигане на справедлива цена

На основата на извършения анализ може да се направи изводът, че не е създадена адекватна система за мониторинг, която да осигурява своевременна информация за изпълнението на дейностите по чистотата. Годишните доклади за дейността трябва да бъдат съдържателни и да носят полезна и разбираема информация за:

- всички важни индикатори и измерители на изпълнението на дейностите, както в количествено, така и в качествено отношение,
- ефективността и ефикасността на осигурения оперативен контрол;
- ефективното и правилно разходване на средствата, предвидени за дейността;

- информация за извършвани пилотни тестове за обективизиране на единичните стойности на дейностите.

Липсата на изградена адекватна система за мониторинг и наблюдение, както и формални процедури за докладване, не позволява осъществяването на ефективен и ефикасен контрол на средното и висшето равнище.

Необходимо е възприемането на конкретна написана и оповестена политика и конкретни процедури за управлението на информацията и документите, която да е създадена и съобразена със специфичната структура, операции и нуждите за ефективно управление на информацията - ключови индикатори за изпълнението или сравними за сектора данни.

Необходими са прозрачни и ясно определени механизми за докладване и информираност на нивата, вземащи решения за своевременно и адекватно решаване на проблемите. Тъй като тенденцията към преминаване от физически документи към дигитални все повече нараства, заедно с това нараства и комплексността на проблема с архивирането и съхранението на документите. Всеизвестно е, че провалът в създаването на документи може да има драматични негативни последици и създава голям риск. Препоръчва се възприемане на определена политика по отношение на документираността на процесите и съхранението на документите.

Във връзка с направените констатации и изводи се отправят препоръки, обозначени съответно с т. 2 от част „Препоръки” на настоящия доклад.

2. Оценка на ефективността на функциониращата контролна система

Основни въпроси, включени в обхвата на одиторските проучвания и оценка	Индикатори и измерители, на които се основава оценката	Резултати от анализа и оценката
<p>Цели, очаквани резултати, обществен интерес, специфика на дейността и съответствие с параметрите на концесиите</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ясно определени цели и очаквани резултати - мотивиран избор на подходяща форма за осигуряване на дейността от гледна точка на обществения интерес и адекватни анализи - наличие на ефективни клаузи за защита на обществения интерес - регулиране и управление на дейностите по чистотата съобразно европейските директиви, приетата програма и стратегия на СО за управление на отпадъците 	<ul style="list-style-type: none"> • Целта е формулирана прекалено общо, няма конкретни измерения. • За два от концесионните договора не са извършени никакви анализи, а за останалите два анализите са формални, повърхностни и не носят икономическо съдържание. • Съдържанието на договорите и предвидените клаузи не гарантират обществения интерес. • Концесиите са предоставени преди приемане на стратегии и програми за развитието и управлението на отпадъците и не съответстват на приетите впоследствие такива. • Клаузите на договорите не гарантират изпълнението на услугата при възникнали спорове между страните и/или прекратяване на договора. Рискът за СО е реализиран на практика в началото на 2009 г., когато концесионерът се оттегля от извършването на услугата.
<p>Правилно структуриран и организиран контрол</p>	<ul style="list-style-type: none"> - съответствие с действащите нормативни изисквания - ясно определени отговорности между различните функционални звена от общинската администрация, имащи отношение към контрола по изпълнението на концесионните договори - съответствие на контролните 	<ul style="list-style-type: none"> • Структурата на изградения контрол не съответства на нормативните изисквания. • Отговорностите не са ясно определени и изрично възложени. • В СО не съществува структура, която да следи и контролира цялостното изпълнение на концесионните договори за чистотата. • Не са предвидени адекватни контролни механизми по изпълнението на концесионните

	<p>механизми със спецификата на контролните дейности</p> <ul style="list-style-type: none"> - наличие на вътрешни правила за извършване на контролните дейности и отчетност - капацитет и мотивираност на персонала 	<p>договори – не се отчитат и контролират инвестициите, занижен е контролът на качеството, не се извършват тестове за определяне на действителната стойност на услугата, нейната благонадеждност и удовлетвореността на потребителите.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Няма адекватни вътрешни правила, регламентиращи контролните дейности. • Персоналът не е мотивиран достатъчно, задълженията са много, трудно се задържа висококвалифициран персонал. • Текущото е голямо.
<p>Обхват и пълнота на контрола по изпълнението на договорите за концесиите за чистотата и анексите към тях</p>	<ul style="list-style-type: none"> - наблюдавани измерители; - критерии за сравнение на изпълнението - стандарти, очаквания, предходно състояние и т.н.) - мониторинг и наблюдение - поддържане на актуална и адекватна информация за изпълнението - механизъм за докладване на отговорните управленски нива - ефективно работеща методика за контрол и отчет на дейността на концесионерите - стойност на услугата и по видове дейности - обем, обхват и честота на услугата, съобразно наредбите и графициите - стойност на инвестициите общо за дейността 	<ul style="list-style-type: none"> • Не е осигурен мониторинг и контрол по всички параметри на изпълнението. Занижен и почти липсващ е контролът на качеството на извършваните дейности. • Ежедневно се правят проверки на място от районни инспектори, но констативните протоколи, съставяни в зоните на проверките, не отразяват всички изисквания към изпълнението. • Системата за регистрация на ежедневните констативни и протоколи и резултатите от тях не е електронизирана и съществува риск от манипулиране на времето на отразяване и подмяна. • Не се контролират направените инвестиции за дейността от концесионерите. Не са отчитани мотивирано за целия период на действие на концесията. • При така организирания контрол размерът на санкциите и неустойките не са показателни за качеството. Санкциите не са използвани ефективно за подобряване на изпълнението.
<p>Управление на риска</p>	<ul style="list-style-type: none"> - наличие на оценка и стратегия за управление на риска 	<ul style="list-style-type: none"> • Концесиите се предоставят без да е извършена оценка на риска за дейностите по чистотата при включване на частен партньор за изпълнението й. • Не е извършвана оценка на риска и при изпълнението на сключените концесионни договори и не се прилагат стратегии за управление на съществуващите рискове.
<p>Ефективност на обратната връзка, информационна осигуреност и управление</p>	<ul style="list-style-type: none"> - наличие на интегрирана система, осигуряваща своевременна и адекватна информация за изпълнението на всеки действащ концесионен договор - ефективен баланс между контролните и регулиращите въздействия, следвайки принципите на доброто управление и ръководство 	<ul style="list-style-type: none"> • Няма изградена и функционираща информационна система и ефективна обратна връзка. • Липсват адекватни форми за регистриране и документиране на извършените контролни действия. • Не са ясно определени нивата и сроковете за докладване. • Не функционира надежден механизъм за контрол върху изпълнението на решенията.
<p>Постигане на дългосрочен обществен ефект, в т.ч. екологичен и социален ефект</p>	<ul style="list-style-type: none"> - размер и динамика на инвестициите в дейността, оставащи за общината - въвеждане на екологични методи за сметосъбиране 	<ul style="list-style-type: none"> • Не е заложен и не е постигнат дългосрочен обществен ефект от концесионирането на дейностите по чистотата.
<p>Прозрачност и публична отчетност</p>	<ul style="list-style-type: none"> - достъпност до уместна и адекватна информация на всички, които вземат, изпълняват, контролират и координират съответни решения - поддържане и осигуряване на публична отчетност чрез публикуване на актуална 	<ul style="list-style-type: none"> • Не се генерира постоянно действаща информация за всички финансови и нефинансови измерители на изпълнението на договорите. • Не е осигурен директен достъп на контролните звена и вземащите решения до информация за изпълнението. Справките и информацията за изпълнението са опосредствани и се представят

	информация за резултатите от контрола и изпълнението на концесионните договори за чистотата	само при поискване. • Не се подава задължителната по Закона за концесиите информация за изпълнението на концесионните договори, сключени от СО, в Националния концесионен регистър
--	---------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Резултатите от анализа дават основание да се направи изводът за **липсата на правилно структуриран управленски подход по отношение на контрола върху изпълнението на концесионните договори за чистотата, който да обвързва процеси, ресурси и информация по икономичен, ефикасен и ефективен начин.**

В СО липсва главният инструмент на ефективния контрол по изпълнението на концесионните договори, а именно - интегрирана система, която да функционира така, че:

- да се осигурява прозрачна, своевременна и адекватна информация за действителното изпълнение на всички параметри по действащите концесионни договори и система от показатели за измерване на ефективността на изпълнението и на осъществявания контрол;
- да се осигуряват ясен ред и срокове за докладване до съответните равнища, които могат да вземат нужните решения;
- да се създават ясни отговорности за предприетите действия и/или бездействия на отговорните длъжностни лица;

Функциониращата контролна система не може да се определи като ефективна, тъй като инфраструктурата на дейностите са недоразвити, процесите не са достатъчно организирани и решенията се вземат ad hoc, което създава допълнителен риск за вземане на необосновани и неправилни решения .

3. Основни изводи

3.1. При предоставянето на концесиите за чистотата от СО е реализиран на практика високият материалноправен риск, който съпътства всяко публично-частно партньорство. Той произтича от липса на воля за прилагане и/или недобро познаване на съответните нормативни документи или отделни техни разпоредби от публичната администрация, засилено от факта на съществуващото проблемно тълкуване на нормативите.

3.2. Съществуващите правно-регулаторна рамка, политическа, икономическа, управленска и организационно-административна среда, изискванията и чувствителността на гражданите и институциите за прозрачност и отчетност и др. са оставили широки възможности за сключването на договори за концесия без да бъде защитен общественият интерес и най-вече този на гражданите на София. Допуснато е 100% концесиониране на услугата, при наличие на свързаност на фирмите концесионери. Елиминирани са положителните въздействия на включването на частния сектор в дейността поради липса на реална конкуренция.

3.3. Анализът на договорите показва силен дисбаланс между интересите на страните в полза на концесионерите – техническите спецификации са неадекватни, гаранциите за изпълнение и санкциите за лошо изпълнение са минимални или изобщо отсъстват. Не са включени изрични клаузи за имуществените права върху съдовете и механизацията и други, които са част от необходимата инфраструктура за осъществяване на дейността. Частният партньор не поема никакъв риск. Рисковете остават изцяло за общината и нейните граждани.

3.4. Резултатът и негативните последици от некачественото проектиране на концесиите за чистотата и сключените договори се изразяват в недостатъчност на услугата в качествено отношение, проблеми с наличността на услугата и заплащане на цена с неясно формирана себестойност. Проучването на мнението на потребителите показва неудовлетвореност от качеството на услугата по сметосъбиране, главно

поради лошата хигиена на съдовете и нередовно почистване около тях. По отношение на лятното и зимното улично почистване потребителите на услугата я намират не само за некачествена, но и с недостатъчен обхват и обем, а контролът, осъществяван от СО, за неефективен.

3.5. Контролът по изпълнението на концесионните договори не е формализиран и структуриран съгласно изискванията на Закона за концесиите, правилника за неговото прилагане и Наредбата на СО за концесиите

3.6. Липсата на надлежно водени и пълни одитни досиета създава риск за интегритета на информацията за целия концесионен процес и прозрачността на действията в хода на изпълнението на концесионните договори. Изключва се възможността за цялостна и обективна оценка на концесиите и тяхното изпълнение. Не са изпълнени и нормативните изисквания по отношение на публичността на информацията и публичната отчетност. СО не подава задължителната по Закона за концесиите информация за изпълнението на сключените от нея концесионни договори.

3.7. Контролът по договорите е ограничен в рамките на осъществяване на оперативните дейности на Столичния инспекторат без да съществува формално възлагане по отношение на цялостния контрол върху изпълнението на договорите.

3.8. Не са предвидени адекватни контролни механизми по изпълнението на концесионните договори. Липсва изградена адекватна система за мониторинг и наблюдение, както и формални процедури за докладване, което не позволява осъществяването на ефективен и ефикасен контрол на средното и висшето равнище.

Неефективният контрол от страна на СО върху количеството и качеството на извършваните дейности от концесионерите създава и реализира риска за фактуриране и заплащане на неизвършени или некачествено извършвани дейности.

3.9. Функциониращата контролна система не може да се определи като ефективна, тъй като инфраструктурата на дейностите са недоразвити, процесите не са достатъчно организирани и решенията се вземат **ad hoc**, което създава допълнителен риск от вземане на необосновани и неправилни решения. В СО липсва главният инструмент на ефективния контрол по изпълнението на концесионните договори, а именно - интегрирана система, която да функционира така, че:

- да се осигурява прозрачна, своевременна и адекватна информация за действителното изпълнение на всички параметри по действащите концесионни договори и система от показатели за измерване на ефективността на изпълнението и на осъществявания контрол;

- да се осигуряват ясен ред и срокове за докладване до съответните равнища, които могат да вземат нужните решения;

- да са ясни отговорностите за предприетите действия и/или бездействия на отговорните длъжностни лица.

3.10. Фактическата обстановка и към момента показва, че лошото структуриране на дейността в областта на доставчиците на услугата лишава общината от алтернативни варианти в случай на възникнал проблем с някой от тях. Изследване на Световната банка показва, че публичният сектор е подходящо да остане функциониращ така, че да може да поеме работата в случай на незадоволително изпълнение от страна на частния сектор.

3.11. Установена практика е СО да използва неизползваната част от постъпленията от такса „смет“ през годината за други общински дейности, извън обхвата на чл. 66 на ЗМДТ, с което се нарушава основният принцип за справедливост при определяне и заплащане на местните такси.

3.12. Координацията и контролът по изпълнението на решенията на СОС и заповедите на кмета на СО не са организирани по начин, който да гарантира ефективен контрол и докладване за предприетите действия и резултатите по тях за своевременна и адекватна реакция в случай на липса и/или неизпълнение на решенията.

III. ПРЕПОРЪКИ

На основание на чл. 41, ал. 1 от ЗСП, се дават следните препоръки към ръководителя на одитирания обект:

1. Да се осигури предвидената в закона прозрачност по изпълнението на сключените концесионни договори от СО, като се подава своевременна информация към Националния концесионен регистър. Да се задължи функционалната дирекция на СО „Обществени поръчки и концесии” да изпълнява предвидените ѝ задължения по начин, който да гарантира съответствие на действията на кмета със Закона за концесиите и правилника за неговото прилагане, както и с действащата Наредба за концесиите на СО.

2. Да се създаде контролна система, в т.ч. и ефективен мониторинг, като се развие инфраструктурата на дейностите по контрола, организацията им и своевременно докладване до равнища, които могат да вземат нужните решения, като се вземат под внимание разкритите по време на одита проблеми.

3. Да се предприемат действия за подобряване на документиранията на процесите и съхранението на документите, в т.ч. и надлежното водене на досиетата на концесиите.

4. Да се задължи Столичният инспекторат като звено, осъществяващо оперативен контрол, да въведе и значително да подобри контролните си механизми и да изпълни дадените от вътрешните одитори препоръки в резултат на извършените през 2008 г. два одита. Да се създаде и прилага система от показатели и прозрачни критерии за оценка, която да отразява целите, спецификата и възможните ефекти от осъществяване или не на дейностите по чистотата, удовлетвореността на потребителите и себестойността на услугата. Да се създаде и прилага подходяща система за мониторинг и наблюдение.

5. Да се създаде ефективен ред за координация и контрол по изпълнението на решенията на СОС и заповедите на кмета на СО.

6. Да се предприемат действия СО да преразгледа практиката си по администрирането и управлението на средствата от такса „смет” и да я приведе в съответствие със ЗМДТ и принципите, заложен в него и в европейските директиви за управление на отпадъците. Да се разработят модел и вътрешни правила за действие в случаите, когато постъпленията от такса „смет” са по-големи от разходите за дейностите по чл. 66 на ЗМДТ. Да се усъвършенства процесът на планиране като не се допускат още на този етап необвързаност между план-сметката, разчета по бюджета и постъпленията от такса „битови отпадъци”.

На основание на чл. 42, ал. 1 от ЗСП, в срок до четири месеца от получаване на настоящия доклад кметът на Столична община следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това Сметната палата.

Настоящият доклад е изготвен на основание на чл. 41, ал. 1 от ЗСП, и е приет от Сметната палата с решение № 197 от 17.09.2009 г.