

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

ДОКЛАД

за резултатите от извършен одит на ефективността на контрола по изпълнението на концесионните договори за добив на минерални води в Министерството на околната среда и водите, за периода от 01.01.2006 г. до 30.06.2009 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Въз основа на Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2009 г. и в изпълнение на заповед № ОР-7-8 от 28.09.2009 г., издадена от Снежина Чипева, член на Сметната палата и ръководител на отделение VII е извършен одит на ефективността на контрола по изпълнението на концесионните договори за добив на минерални води в Министерството на околната среда и водите, който обхваща периода от 01.01.2006 г. до 30.06.2009 г.

В резултат от извършения одит е съставен одитен доклад № 0700000809, приет с решение № 191 от 22.07.2010 г. на Сметната палата.

През одитирания период министър на околната среда и водите е Джевдет Чакъров, който съгласно чл. 6, ал. 1 от ЗФУКПС носи управленската отговорност.

Целите на одита са да подпомогне постигането на по-добро управление на концесионната дейност в обществен интерес, както и по-добра публична отчетност и прозрачност на концесионния процес и резултатите от него. Специфичната за този одит цел е да се направят изводи за ефективността на организирания контрол върху изпълнението на действащите концесионни договори за добив на минерални води, като се изведат съответни препоръки към ръководството на одитирания обект за усъвършенстване на контрола и подобряване на неговата ефективност.

Извършеният одит обхваща:

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;

в) оценка 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.

При одита са ползвани следните критерии за оценка:

а) правилно структуриран и организиран контрол в съответствие с нормативните изисквания и принципите на доброто управление;

б) постигане на основните параметри на изпълнението и сроковете, определени в сключените договори за концесии и анексите към тях в контекста на основните цели на развитието в сектора;

в) наличие на ефективно работеща информационна система и механизми за контрол и докладване, осигуряваща прозрачен и отговорен управленски подход;

г) постигането на дългосрочен обществен ефект, в т.ч. технологичен, екологичен и социален ефект от концесионирането на обектите.

Един ден след законоустановения срок по чл. 39, ал. 3 от Закона за Сметната палата по одитния доклад е постъпило становище от ръководителя на одитирания

обект, в което се съдържат възражения по констатациите и оценките от одитния доклад. По постъпилото становище е изготвено заключение по чл. 39, ал. 5 от ЗСП, с което са приети някои от възраженията на ръководителя на одитирания обект.

II. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ ОТ ИЗВЪРШЕНИЯ ОДИТ

1. По организацията на контрола по изпълнението на действащите концесионни договори и публичност на информацията¹

1.1. Текущ контрол

Съгласно Закона за концесиите и правилника за неговото прилагане текущият контрол по изпълнението на концесионните договори включва периодичен контрол на изпълнението на условията на концесията, на задълженията на концесионера по концесионния договор и нормативните разпоредби в сектора.

През одитирания период, след влизане в сила на Закона за концесиите от 01.07.2006 г., министърът на околната среда и водите не е изпълнил изискването на чл. 105, ал. 1 от Закона за концесиите и не е определил изрично длъжностните лица от администрацията, които да осъществяват текущия контрол.

В структурата на министерството е създадена функционална дирекция “Управление на водите”, на която са възложени функциите по текущия контрол по изпълнението на концесионните договори. Съгласно Устройствения правилник на министерството дирекцията осъществява управлението на водите на национално ниво, в т.ч. провеждане и координация на процедурите за предоставяне на концесии за ползване на минерални води и осъществяване на контрол по изпълнението на концесионните договори за минерални води и на условията в издадените от министъра на околната среда и водите разрешителни за водовземане на минерални води.

Дирекция „Управление на водите” няма утвърдени и действащи вътрешни правила за организация на дейността ѝ, в това число и за дейността по контрол на изпълнението на сключените концесионни договори за добив на минерална вода. Не са определени:

- а) срокове, обхват и съдържание на извършваните дейности;
- б) изисквания към формата и съдържанието на документите, регистриращи извършените контролни действия и резултатите от тях, линиите за докладване и комуникация на информацията;
- в) формални контролни процедури, осъществявани от прякото ръководно ниво върху изпълнението на задълженията на служителите, ангажирани с контрола по изпълнението на концесионните договори;
- г) изисквания към създаването и поддържането на информационна база данни, осигуряваща адекватна, своевременна и неопосредствана управленска информация на ръководните равнища.

През одитирания период не е установен ясен ред и правила за планиране и извършване на различните видове проверки и контроли – документални и на място.

Планови проверки на място по предварително одобрен график не са извършвани. Установява се практика, при която ресорният заместник-министър, по свое решение и без предварително одобрен график, нарежда извършването на най-малко две проверки на място.

В съответствие с изискванията на Закона за концесиите и правилника за неговото прилагане след одитирания период, през м. октомври 2009 г. е издадена заповед на министъра на околната среда и водите, с която са определени длъжностните

¹ Във връзка с констатациите по раздел I виж Препоръка №№ 1-2

лица от МОСВ, на които се възлага текущият контрол по изпълнението на действащите концесионни договори за добив на минерални води. Определени са поименно служителите и техните конкретни отговорности във връзка с контрола по изпълнението на сключените концесионни договори, в съответствие с тяхната функционална и професионална компетентност.

Със заповедта се определят задълженията и отговорностите във връзка с осъществявания текущ контрол и се изпълняват формално изискванията на Закона за концесиите и правилника за неговото прилагане, но тя не е изчерпателна по отношение на конкретните контролни действия и процедури, осъществявани при извършване на проверка и анализ на документите за отчитане на резултатите от изпълнението на задълженията на концесионерите и тяхното документиране и докладване. Не са определени и изисквания по отношение на създаването и поддържането на достоверна, всеобхватна и своевременна информация за изпълнението на концесионните договори².

1.2. Комисия за контрол

В съответствие с разпоредбите на чл. 107 от Правилника за прилагане на Закона за концесиите (ППЗК в сила от 01.07.2006 г.) министърът на околната среда и водите, със заповед от 2006 г. (изменена и допълнена 2007 г. и 2008 г.), е определил комисия за контрол по изпълнение на концесионните договори.

За одитирания период комисията за контрол не е определила технически секретар, правила за създаване и съхраняване документацията и докладване на резултатите на министъра на околната среда и водите. Наложилата се практика е служителите от сектор „Минерални води“ да подпомагат работата ѝ като съставят протоколи от заседанията, изготвят проекти на документи за целите на работата на комисията (годишни и други доклади, писма и др.). Документите от работата на комисията също са предавани за съхранение в сектора.

При проверка на документите, свързани с работата на комисията се установи, че голяма част от протоколите от работата, съставяни по време на заседанията и съдържащи предложения до министъра на околната среда и водите за решения на възникнали проблеми, не са открити в министерството. Обяснението на длъжностните лица е, че оригиналите на протоколите на комисията са предавани на главния секретар на МОСВ с оглед да бъдат предоставени на министъра на околната среда и водите за „одобрение“, след което същите не винаги са връщани обратно в сектора. При осъществяване на тази линия на докладване не са спазвани и общите изисквания на Инструкцията за организацията на деловодната дейност и документооборота в министерството.

Не са предприемани адекватни и своевременни действия при установяване на проблеми, нарушения и пропуски в изпълнението на част от концесионните договори.

От министерството не е представен и докладът по чл. 110, ал. 1 от ППЗК на комисията за контрол за 2008 г. В предоставеното обяснение се твърди, че този доклад също е приет на редовно заседание, но не е одобрен от министъра поради липсата на подписи от всички членове на комисията.

1.3. Създаване и ползване на информацията и документите, в т.ч. досиетата на концесиите

Не е осигурена прозрачност и проследяемост на контролните процедури и на резултатите от тях. Формата, съдържанието, редът и сроковете за представяне на

² Във връзка с констатациите по т. 1.1. виж Препоръка №№ 1-2

оперативната информация за извършените контролни действия и резултатите по изпълнението на всички основни задължения по концесионните договори не са изрично определени. Не е създаден и не се поддържа актуален информационен масив от данни за изпълнението на концесионните договори. Служителите създават своя база данни, които използват при създаване на поискани от тях справки и доклади.

Няма въведени адекватни контролни механизми за контрол върху вярното отразяване и пълнотата на представената информация. Единственият начин за контрол е обстойна физическа проверка на данните, което при големия брой договори и обема на данните е практически невъзможно.

Липсата на определен ред и правила за водене – класификация, съхраняване и ползване на досиетата, съчетана с големия документооборот, създава риск за интегритета на информацията и документите, прозрачността и проследяемостта на действията в хода на изпълнението на концесионните договори.

Информацията по изпълнението на концесионните договори не е организирана по начин, който да е достъпен и прозрачен по всяко време за нуждите на ръководството на министерството³.

1.4. Управленски контрол върху контролните дейности

Управленският контрол по изпълнението на контролните функции и задачи от администрацията следва да се осъществява на оперативно ниво – от преките ръководители и на ниво висше ръководство. Ръководството на министерството се подпомага от комисията за контрол по изпълнението на концесионните договори, която координира действията на различни институции във връзка с реализиращия се концесионен режим.

Отговорността за всички решения, в т.ч. и тези от чисто оперативен характер, са прехвърлени за решаване на комисията за контрол, а тя от своя страна на министъра на околната среда и водите. Тази дълга линия на докладване и вземане на решения води до забавени и/или липса на адекватни и своевременни действия по отношение на установени неизпълнения по концесионните договори. Така поради липса на делегирани отговорности не са усвоявани своевременно суми от паричните гаранции при просрочване на плащанията на дължимите концесионни вознаграждения, пропуснати са възможности за усвояване на банкови гаранции и за начислявани и лихви при просрочие на вземанията.

1.5. Публичност на информацията

Предоставената и публикувана в Националния концесионен регистър информация по изпълнението на концесионните договори за минерални води не е пълна във всички елементи по предвиденото задължително съдържание. В някои от тях се преповтарят текстовете от концесионните договори, без да се изнася информация за действителното изпълнение на задълженията и сроковете, в които това е направено. При одита се установи, че не са спазени изискванията на чл. 109, ал. 1, т. 4 от ППЗК – комисията за контрол не е разглеждала и одобрявала електронните формуляри за изпълнението на концесионните договори, които администрацията на МОСВ започва да изпраща едва през 2009 година – три години след влизане в сила на разпоредбите на чл. 99 от Закона за концесиите.

Установените пропуски показват, че системата за финансово управление и контрол е недоизградена.

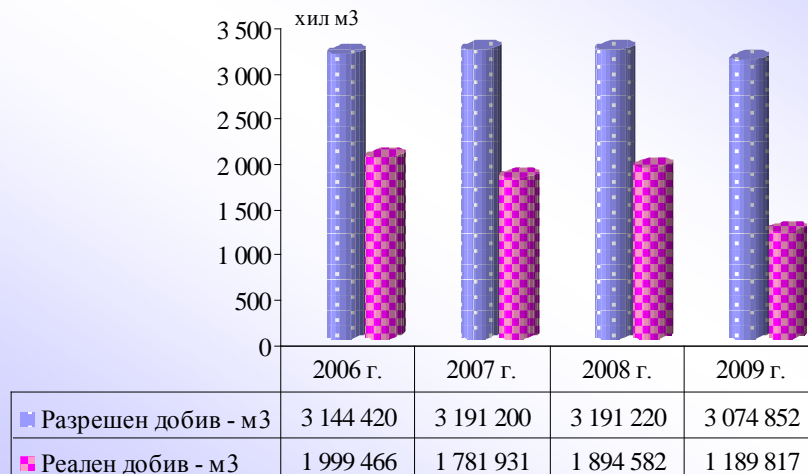
³ Във връзка с констатациите по т. 1.3. виж Препоръка № 2

2. По системата от финансови и нефинансови показатели (измерители) за оценка на изпълнението на всеки от действащите концесионни договори

2.1. Контрол върху добитото количество вода и използването на предоставения годишен експлоатационен ресурс

Контрол върху добитото количество вода се осъществява по документи и на място, с физическа проверка на измервателните уреди, с цел установяване на реално добитите количества минерална вода и сравнение с предоставените обеми. При извършване на проверки на място се съставят и подписват констативни протоколи. Резултатите от проверките се докладват на комисията за контрол. Случаите, в които се установяват нарушения – неработещи уреди, неправомерно водоползване и др., комисията за контрол взема решения за предприемане на действия, които предлага на министъра за одобрение.

Разрешени и добити количества минерална вода по предоставени концесии в МОСВ за периода 01.01.2006 г. - 31.12.2009 г.*



*Данните за добитите количества към 31.12.2009 г. не са пълни, поради липса на предоставени отчети за реално добитите количества за четвъртото тримесечие на 2009 г. към момента на завършване на одита

Контролът върху добитото количество има пряко отношение към добросъвестното използване на водите и размера на дължимите концесионни плащания. През 2006 г. са направени значителни усилия за ограничаване на неправомерното водоползване. Осъществена е законодателна инициатива и е прието изменение и допълнение към Закона за водите (ЗВ), ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), с което се засилва специализираният контрол върху ползването на водите от басейновите дирекции, специализиран орган към министъра на околната среда и водите, като се въвежда изискването те да пломбират водомерите за отчитане на използваните водни количества и да проверяват показанията им. Заедно с това към басейновите дирекции се създава и поддържа база данни за извършения контрол, както и за контрола, извършен от други лица, оправомощени от министъра по спазването на ЗВ. Проведени са срещи с всички концесионери и са поставени изисквания всички съоръжения за водоползване да са поставени след водомерното устройство. Извършени са и последващи проверки на място за проследяване на изпълнението, при които се отбелязват два основни проблема:

а) надхвърляне на годишния експлоатационен ресурс, което е нарушение на договорите за концесия;

б) липса на водоползване или непълно използване на предоставения ресурс, независимо от графика за поетапното усвояване на предоставения ресурс (не по-дълъг от 5 години от датата на влизане в сила на концесионния договор).

С цел да се мотивира по-пълното използване на предоставения ресурс през 2009 г. е направена нова законодателна промяна в Закона за водите с приемане на ЗИД на ЗВ (ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 23.06.2009 г.), с която се въвежда изискването размерът на годишното концесионно плащане, дължимо на база реално ползваното количество минерална вода, да не е по-малко от 80 на сто от предоставения ресурс – чл. 47, ал. 10, т.1. В резултат на тази промяна се очаква постъпленията от концесионни плащания да нараснат с около 50 % и да достигнат 3 066 462 лв., при курс на щ. долар 1.32 лв. Със същата промяна на ЗВ е предвидено и право на концесионерите да заявяват по-големи обеми водоползване при условията на § 28 от ПЗР на Закона за водите.

През одитирания период е подобрен контролът върху отчитането на реално добитите количества чрез засилен контрол върху изправността на разходомерните устройства, преоборудване на водовземните съоръжения, с оглед да се отстранят възможностите преди разходомерното устройство да се монтират каквито и да било прибори.

2.2. Контрол върху постъпленията от концесии, стойността и размера на дължимото концесионно възнаграждение

Анализът на размера на концесионните плащания показва, че за периода преобладаваща част от концесионерите заплащат минимално годишно концесионно възнаграждение (МГКВ).



Данните за постъпленията от концесионни възнаграждения показват сравнително постоянен размер за периода 2006 г. – 2008 г. около 2 млн. лв., като през 2007 г. той е относително най-нисък. Значително са нараснали постъпленията през 2009 г., тъй като през годината е усвоена банкова гаранция в размер на 305 хил. лв.

Минималното ГКВ, съгласно договореностите се определя като процент от предоставения ресурс, като до 2009 г. този процент е различен за всеки от договорите. Процентът варира при различните договори от 9 до 100 на сто, като най-нисък е за находище "Вонеща вода", Община Велико Търново. Договорите, сключени след 2001 г., са с по-висок процент, като в повечето случаи той надхвърля 50 на сто. Размерът на минималните постъпления от концесионни възнаграждения по договорите за добив на минерална вода възлиза на 1 491 хил. лв. при курс на щ. долар 1.32 лв. Преобладаващият брой концесионери заплащат равно или незначително по-голямо от МГКВ. Няколко концесионера правят изключение – „Девин” АД, БК „Горна баня” ООД, БК „Минерални води –Банкя” ЕООД и „Абена” АД, които внасят 55 на сто от общите постъпления от концесии за минерални води за одитирания период.

За да се избегне тази тенденция и за да се стимулират концесионерите ефективно и ефикасно да използват предоставения ресурс през 2009 г. се изравнява дължимото МГКВ за всички концесионери на минерални води, като то не може да бъде по-малко от 80 на сто от предоставения съгласно договора ресурс.

2.3. Парични гаранции за плащане на концесионните възнаграждения

Контролът върху внесените парични гаранции за плащане на концесионното възнаграждение, чиито размер е равен на 25 на сто от МГКВ, се извършва от служител от сектор „Минерални води”. Служителят води своя база данни за внесените парични гаранции в МОСВ. За разглеждания период използваните суми от внесените парични гаранции са както следва:

№	Концесионер	Усвоени гаранции за периода 01.01.2006 г. - 31.12.2009 г.	
		парични лв.	банкови лв.
1	„Бенебра” АД	5 625,00	
2	"Флор – ММ"ООД	„10 425,00	
3	"Света вода" АД	18 411,50	
4	„Българска бутилираща компания – Би Би Ко 1996” ЕООД	23 353,70	
5	„ТК Ливадица" ООД	9 122,00	305 500,00
6	ЕТ "ВИГ-Васил Геров"	9 818,25	16 100,00

Анализът за съответствие на размера на паричните гаранции, внесени от концесионерите, показва, че част от паричните гаранции са в по-малък размер от заложения в договорите⁴. Това създава риск по отношение на защита на финансовия интерес при евентуално неизпълнение на клаузите на договорите.

При одита се установи, че през целия одитиран период контрол върху стриктното спазване на договорените срокове за внасяне на дължимите концесионни възнаграждения не се осъществява⁵. Само при драстично и/или трайно неизпълнение на финансовия ангажимент се предприемат действия за усвояване на суми от паричната гаранция за изпълнение на задължението за изплащане на концесионното

⁴ Във връзка с констатацията виж Препоръка № 7

⁵ Във връзка с констатациите по т. 2.3. виж Препоръка № 5

възнаграждение. В общия случай, при закъснение на плащанията не са прихващани суми от внесената парична гаранция, тъй като практиката е да се докладва първо на комисията за контрол и да се чака одобрение от министъра, което в голяма част от случаите не е получавано или е получавано с голяма забава, след многократни предложения от страна на комисията. Това води до невъзможност да се усвои гаранцията и да се начислят лихви при закъснения.

2.4. Контролът върху инвестициите се основава на предварително договорените инвестиции и срокове за изпълнението им.

От предоставената информация може да се направи извод, че се осъществява общ текущ контрол върху изпълнението на този ангажимент. В същото време може да се отбележи липса на последователен подход и своевременност на предприеманите действия по отношение на усвояването на банковите гаранции за изпълнение на инвестициите в определения в договора срок, което е довело до невъзможност концедентът да се възползва от възможността да усвои сумите по гаранцията.

Данните за договорените и отчетени инвестиции през периода показват, че като правило отчетените инвестиции са по-големи от предварително обявените. За периода 2006 – 2009 г. са отчетени общо инвестиции в размер над 3 млн. лева, които представляват 50 на сто от общо договорените инвестиции с посочените концесионери. До края на 2011 г. общите инвестиции следва да надхвърлят 6 млн. лв.

Усвоените суми от гаранции за инвестиции са съответно 16 хил. лв. през 2008 г. и 305 хил. лв. през 2009 г.

2.5. Годишни програми за санитарно-технически мероприятия и мониторинг на минералната вода, размер и срок на внесените задължителни отчисления с цел опазване на околната среда

Установи се, че изпратените от концесионерите годишни програми в преобладаващия случай не са одобрявани от министъра на околната среда и водите, както е предвидено в договорите. През 2006 г. и 2007 г. програмите са разглеждани от експертите от сектор „Минерални води”, изготвяни са съпроводителни писма, комплектовани са и са съгласувани до ниво директор на дирекция „Води”, след което са подавани на ресорния заместник-министър за съгласуване и последващо от министъра на околната среда и водите. Същите са оставали без одобрение от министъра.

Липсата на върнати одобрени програми от министъра на околната среда и водите е предпоставка през 2008 г. и 2009 г. голяма част от концесионерите да не подават програми и отчети за изпълнението им. Получените програми и отчети не са разглеждани от служителите и комисията за контрол.

Липсата на одобрени програми лишава отговорния за контрола служител от база за сравнение и оценка на изпълнението на необходимите санитарно-технически мероприятия и мониторинг на минерална вода и възможност за обективно сравнение на разходите по план-сметката, представена от концесионера. В тези случаи преценката за правомерността на разходите остава напълно субективна.

Съответно информация за изпълнение на задължението за извършване на задължителните отчисления от концесионерите не се поддържа, обобщава и представя. Не се поддържа и информация за размера на усвоените средства от тези сметки и натрупаните салда по тях.

Резултатите от извършения одит показват, че по отношение на тези изисквания не е проявена достатъчна ангажираност от страна на органа, сключил концесионните договори от името на концедента. Не е организиран последователен

текущ контрол върху изпълнението им. Допуснато е нарушение на концесионните договори, което влияе негативно върху цялостната контролна среда.

С решение от ноември 2009 г. на новосформираната комисия за контрол е възобновена практиката за представяне и одобряване на годишните програми за санитарно-технически мероприятия и мониторинг на минералната вода. Всички концесионери са уведомени за това.

2.6. Санкции и неустойки

Резултатите от анализа на данните за наложените неустойки за неизпълнение на задължения по сключени концесионни договори са представени в следващата таблица:

Справка за наложените и платени неустойки по концесионни договори за минерални води в МОСВ за периода 01.01.2006г. - 30.06.2009г.

лв.

№	Обект на концесията	Концесионер	Установени неизпълнения по КД	Предложен и санкции (неустойки) от КК	Наложени неустойки от Концедента	Платени неустойки		Забележка
						Сума	Дата на плащане	
1	находище "Девин"	„Девин” АД	превишаване на разрешения годишен ресурс минерална вода	25 на сто от МГКВ	2006 г. 2007 г. 2008 г. 2009 г. /за 9 месеца/	85 046,00 46 252,98 51 860,70 46 983,99	23.01.2007 15.01.2008 20.03.2009 03.12.2009	
2	находище "Банкя"	Бутилираща компания „Минерални води – Банкя” ЕООД	превишаване на разрешения годишен ресурс минерална вода	25 на сто от МГКВ	2008 г. 2009 г. 2009 г. /за 9 месеца/	44 112,94 27 542,08 26 061,00	10.05.2008 05.03.2009 20.11.2009	
3	находище "Долна баня"	„Агрокомерс” АД	не представена годишна програма за санитарно-технически мероприятия	7 на сто от МГКВ	2007 г.	1 082,20	02.08.2007	неводоползва
4.	находище "Хисаря"	"Аугуста 91" АД	превишаване на разрешения годишен ресурс минерална вода	25 на сто от МГКВ	2008 г.	6 492,00	31.01.2008	
5.	находище "Беденски бани"	"ТК "Ливадице"	неизпълнена инвестиционна програма	5 на сто от МГКВ	2007 г.	1 720,56	07.03.2007	прекратена
6.	находище "Костенец"	"Света вода" АД	не представена годишна програма за санитарно-технически мероприятия	10 на сто от МГКВ	2006 г.	5 260,77	28.02.2008	прекратена

От анализа на представената информация се налага изводът, че основните причини за налагане на санкции са свързани с превишаване на разрешен годишен експлоатационен ресурс. Ясно се очертава тенденцията през целия разглеждан период едни и същи концесионери да нарушават това условие в договора и неправомерно да използват ресурса – изключителна държавна собственост:

Превишен годишен експлоатационен ресурс в % за периода 01.01.2006 г. – 31.12.2009 г.

Концесионер	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
"Девин" АД	46,74	66,21	55,74	-
БК "Минерални вода-Банкя"	78,01	187,03	198,93	221,49
"Аугуста 91" АД	-	34,58	-	-

Данните от таблицата показват непрекъснато нарастване на процента на неправомерното превишение на ползвания ресурс от концесионера БК „Минерални вода – Банкя”, като превишението над разрешен годишен експлоатационен ресурс от 78,01 % през 2006 г. достига 221,49 % през 2009 г.

През одитирания период липсват адекватни и резултатни действия от страна на концедента по отношение на този параметър на концесионните договори.

2.7. Прекратени концесии

През разглеждания период се установяват пет прекратени концесии – три през 2008 г. и две през 2009 г. Одитът показва непоследователен подход към нарушаващите концесионните договори концесионери и липса на своевременност при предприемане на съответстващи мерки при установяване на трайни неизпълнения по договори. Със свои доклади отговорните служители от администрацията са информирали комисията за контрол в началото на 2006 г. и предлагат прекратяване на трайно неизпълняваните договори с концесионерите ЕТ „ВИГ-Васил Геров”, с „Българска бутилираща компания – Би Би КО” ЕООД и „Флор-ММ” ООД. Поради липса на „одобрение” на решенията на комисията за контрол от министъра на околната среда и водите по два от тези договори са стартирали съгласувателни процедури за прекратяване в края на 2007 г. и са прекратени едва през 2008 г.

По договорите, при които се установява, че се добиват количества минерална вода значително по-големи от разрешените, не са предприети мерки както за прекратяване на договорите, така и за промяна в параметрите на постоянно нарушаваните условия на договорите.

3. Счетоводно отчитане на изпълнението по концесионните договори

Към момента на извършване на одита не са спазени разпоредбите на чл. 5, ал. 1 от Закона за счетоводството и не е разработен и утвърден индивидуален сметкоплан, а се прилага Сметкопланът на бюджетните предприятия, утвърден от министъра на финансите⁶.

В утвърдената Счетоводна политика на МОСВ и Вътрешните правила за организация на дейността на Дирекция „Бюджет и финансово стопанска дейност” не са описани процедурите по осчетоводяване на задълженията по концесионните договори

⁶ Във връзка с констатацията Препоръка № 3

и стопанските операции, свързани с концесионната дейност – отчитане на постъпленията от концесии и тяхното разпределение, начисляването на лихви и просрочени вземания, отчитането на наложените санкции за неизпълнение и други стопански операции.

Установи се, че не се спазва изискването на чл. 103, ал. 1 на ППЗК, средствата по чл. 81, ал. 1, т. 2 от ЗК да се превеждат в 14-дневен срок в МФ.

При разпределението на постъпленията от концесии за месец октомври 2009 г. е направен пропуск, като сумата 412 хил. лв. не е разпределена своевременно в съотношение 85 на 15 по сметките на РБ и МФ. В края на 2009 г., със зануляване на бюджетната сметка на МОСВ, цялата сума е постъпила в Републиканския бюджет.

Установи се липса на съответствие на информацията за внесените парични гаранции за плащане на концесионни възнаграждения, получена от сектор „Минерални води” и салдата по счетоводните партиди на някои от концесионерите по сметка 4831 „Временни депозити и гаранции”. Съгласно обяснението на Дирекция „Бюджет и финансово стопанска дейност” сумите по партидите с нулеви салда са прехвърлени по погрешка на 20.12.2008 г. в бюджетната сметка на МОСВ. В рамките на цяла година този проблем не е разрешен, средствата не са възстановени по партидите, което лишава МОСВ от възможност да ползва паричните гаранции при забавяне на плащанията на концесионни възнаграждения.

Банковите гаранции, предоставяни от концесионерите във връзка с изпълнението на задълженията им за изпълнение на инвестиционна програма, за мониторинг и охрана и други не се осчетоводяват и за тях липсва каквато и да е информация в счетоводната система на министерството.

Паричните гаранции, внасяни във връзка със заплащане на КВ са отразявани в счетоводната система несистематично, като внесените суми от една и съща фирма по различно време са осчетоводявани аналитично по различни партиди.

Установява се липса на съответствие и разминаване между данните и информацията подавана от сектор „Минерални води” за изпълнението на финансовите задължения на концесионерите и тези от Дирекция „Бюджет и финансово-стопанска дейност”.

Счетоводната система не осигурява необходимата финансова дисциплина по отношение на сроковете за изпълнение на финансовите ангажименти на концесионерите⁷.

Тъй като извършеният аритметичен контрол върху размера на концесионните плащания от страна на сектор „Минерални води” не се документира, съответно такъв документ не се открива в досието на концесията и не се предоставя на финансово-счетоводния отдел за отразяване на съответното задължение⁸.

Не са осигурени условия за ефективен финансов контрол върху концесионната дейност и пълна, обективна и точна информация за целите на управлението.

4. Оценка на ефективността на функциониращата контролна система

Резултатите от одита дават основание да се направи изводът, че организираният контрол в МОСВ съответства на изискванията на Закона за концесиите, но не са изпълнени изискванията на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор и реализиране на принципа за добро финансово управление и отговорност. Контролният процес следва определен модел, но не е достатъчно формализиран и

⁷ Във връзка с констатацията виж Препоръка № 4

⁸ Във връзка с констатацията и поясненията след нея виж Препоръка № 1

структуриран по начин, който да осигурява разделение на отговорностите, йерархичност, ясни правила, задължения, отговорности и линии на докладване. Липсата на яснота по отношение на съдържанието на контролните дейности и процедури, тяхното отчитане, документиране и оценяване дават основание да се направи извод, че създадената контролна система трябва да се доразвие и да се приведе в съответствие със Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор за да може да гарантира обвързването на процесите, ресурсите и информацията по икономичен, ефикасен и ефективен начин.

Функциониращата контролна система е недоизградена. Не се създава разумна увереност, че дейностите по контрола са организирани по ефективен начин и гарантират опазването на обществения интерес.

В изпълнение на управленската си отговорност ръководството следва да изгради и прилага надеждни системи за информация и комуникация, включваща документиране на всички операции и действия и осигуряване на проследяемост на процесите в организацията. Специално внимание следва да се обърне и на осигуряването на ефективност и надеждност на действащата счетоводна система.

5. Основни изводи

5.1. Структурата на изградения контрол съответства на изискванията на Закона за концесиите. Установените в хода на одита пропуски са от организационен и управленски характер, които са свързани с реализиране на управленската отговорност и спазване на изискванията на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор.

5.2. През одитирания период не е осъществено делегиране на правомощията в съответствие с изискванията на нормативната уредба – възлагане на задължения, даване на права и изискване за отчетност/докладване. Не е издаден вътрешен нормативен акт, в който да са определени:

- а) длъжностните лица, които упражняват дейностите по текущ контрол;
- б) обемът на техните правомощия;
- в) изискванията, свързани с отчитане на изпълнението на делегираните правомощия, които да осигуряват възможност за адекватен и своевременно управленски контрол по изпълнението на контролните дейности.

5.3. Не се установява функционираща интегрирана рамка за контрол по смисъла на ЗФУКПС:

- а) министърът на околната среда и водите не е проявил достатъчна ангажираност по отношение на проблемите, свързани с изпълнението на концесионните договори, поради което много от решенията на комисията за контрол са останали без или със закъсняла реализация. Министърът не е одобрявал представяните от концесионерите задължителни ежегодни програми за санитарно-техническите мероприятия и мониторинг на минералната вода. Тези практики влияят негативно върху контролната среда;

- б) не са идентифицирани действия от страна на ръководството, насочени към установяване на административни слабости, пропуски и несъответствия в осъществяваните текущи контролни дейности с цел тяхното усъвършенстване и минимизиране на рисковете;

- в) в управлението на концесионната дейност, в т.ч. контролът по изпълнението на концесионните договори, не е интегриран непрекъснат процес по управлението на рисковете, свързани с дейността по контрола върху изпълнението на концесионните договори – степен, точност и качество на изпълнението на дейностите, състоянието и развитието на адекватна информационна система в административната структура,

която е ангажирана пряко с текущия контрол и пълно, вярно, точно и своевременно осчетоводяване на всички операции, свързани с отчитане на дейността;

г) системите за информация и комуникация, включващи документиране на всички операции и действия и осигуряване на проследимост на контролните процеси не могат да се определят като надеждни, пълни и точни. Липсата на изисквания и ред по отношение на регистрирането на данните от контролните дейности не гарантира вярна, точна и своевременна информация по вертикала и хоризонтала.

5.4. Основавайки се на съществуването на комисията за контрол и нейните контролни функции, ръководството на специализираната администрация допуска редица слабости при осъществяване на координиращите, контролните, отчетните, комуникационните и информационните функции във връзка с концесионния процес.

5.5. В съответствие с изискванията на Закона за концесиите и правилника за неговото прилагане новоназначеният министър на околната среда и водите издава заповед, с която определят поименно служителите и техните отговорности, но не са ясно дефинирани и разграничени правомощията на упълномощените ръководни нива при възлагане на проверки по изпълнението на концесионните договори. Не е изяснен обемът и обхватът на техните отговорности във връзка с разпореждането, организацията и контрола по изпълнението на предвидените три вида проверки. Това може да окаже неблагоприятно влияние върху прозрачността на мотивите, координацията и оперативността на работата, дублиране и/или празноти в контролните функции, размиване на отговорността по контрола и забавяне в предприемането на адекватни действия.

5.6. Дирекция „Управление на водите“ няма утвърдени и действащи вътрешни правила за организация на дейността ѝ, в това число и за дейността по контрол на изпълнението на сключените концесионни договори за добив на минерална вода. Не са определени:

а) срокове, обхват и съдържание на извършваните дейности;

б) изисквания към формата и съдържанието на документите, регистриращи извършените контролни действия и резултатите от тях, линиите за докладване и комуникация на информацията;

в) формални контролни процедури, осъществявани от прякото ръководно ниво върху изпълнението на задълженията на служителите, ангажирани с контрола по изпълнението на концесионните договори;

г) изисквания към създаването и поддържането на информационна база данни, осигуряваща адекватна, своевременна и неопосредствана управленска информация на ръководните равнища.

5.7. Липсата на яснота по съдържанието на контролните процедури и вътрешни правила, регламентиращи осъществяването на различните контроли, наред с разпределение на отговорностите, срокове за изпълнение форма и нива на докладване създава неблагоприятна контролна среда и висок риск за ефективността на контрола.

5.8. Установените в хода на одита пропуски в организацията на контрола по изпълнението на концесионните договори дават основание да се направи изводът, че контролната среда е недоразвита. Необходимо е да се развие интегрираната рамка на контрола, включваща и петте елемента на финансово управление и контрол, като се осигури ясно разделение на отговорностите, йерархичност, ясни правила, права, задължения, отчетност и нива на докладване.

5.9. При одита се установи, че не са спазени изискванията на чл. 109, ал. 1, т. 4 от ППЗК – комисията за контрол не е разглеждала и одобрявала електронните формуляри за изпълнението на концесионните договори, които администрацията на МОСВ започва да изпраща едва през 2009 г. – три години след влизане в сила на разпоредбите на чл. 99 на ЗК.

5.10. За разглеждания период може да се отбележи засилване на контрола върху отчитането на реално добитите количества чрез засилен контрол върху изправността на разходомерните устройства, преоборудване на водоземните съоръжения, с оглед да се отстранят възможностите преди разходомерното устройство да се монтира каквито и да било прибори.

5.11. Не се създава разумна увереност, че дейностите по контрола са организирани по ефективен начин и гарантират опазването на обществения интерес.

5.12. Няма установени правила и ред за създаване, съхраняване и ползване на досиетата на концесиите. Не може да се създаде разумна увереност, че те са пълни и съдържат всички документи по концесията. Няма приет специален ред и правила за създаване и ползване. Липсата на надлежно водени и пълни досиета създава висок риск за интегритета на информацията за целия концесионен процес.

5.13. 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.

5.14. Не са осигурени условия за ефективен финансов контрол върху концесионната дейност и надеждна и точна информация за целите на управлението. Счетоводната система не осигурява всеобхватност и достоверност на финансовата информация по отношение на концесионирането. Не е осигурена необходимата финансова дисциплина по отношение на сроковете и задълженията на финансовите ангажименти.

5.15. Анализът на съответствието на размера на паричните гаранции, внесени от концесионерите показва, че част от паричните гаранции са в по-малък размер от заложения в договорите. Това създава риск по отношение на защита на финансовия интерес при евентуално неизпълнение на клаузите от договорите.

Функциониращата контролна система е неефективна. Дейностите, процесите и процедурите не са достатъчно развити, за да осигурят управленска отговорност и ефективен управленски контрол. Системата не разполага с действаща система от измерители (финансови и нефинансови) за оценка на изпълнението на концесионните договори. Липсват правила за мониторинг и наблюдение, както и всеобхватна и систематизирана информация за целите на управленския контрол.

III. ПРЕПОРЪКИ

В резултат на извършения одит и на основание чл. 41, ал. 1 от ЗСП, се дават следните препоръки на министъра на околната среда и водите:

1. Да се осигури съответствие на организацията и управлението на концесионната дейност с изискванията на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор и Указанията за осъществяване на управленска отговорност в организациите в публичния сектор доразвивайки интегрираната рамка на контрола, включваща и петте елемента на финансовото управление и контрол и вземайки под внимание разкритите по време на настоящия одит проблеми, като се:

а) определят правомощията и отговорностите по хоризонтала и вертикала във връзка с възлагането, организацията, наблюдението и мониторинга върху извършваните оперативни контролни действия и предвидените проверки, линиите и сроковете на докладване;

б) разработят и утвърдят вътрешни правила за цялостната организация на дейността на отговорната структура в министерството, в т.ч. и организацията на контрола по изпълнението и съответстващите контролни процедури;

в) създадат процедури и форма за отразяване на резултатите от извършваните контролни дейности по изпълнението на всички задължения по концесионните договори чрез създаването на работни документи, които да стават задължителна част от досието на концесията;

г) определят ключови контроли, които да гарантират, че извършените контролни действия са съобразени с целите на предвидените три вида проверки, а докладваните резултати съответстват на установените факти;

д) развие система от показатели за мониторинг и наблюдение върху контролните дейности и оценка на тяхната икономичност, ефикасност и ефективност.

2. Да се предприемат следните действия за подобряване документираността на процесите и съхранението на документите във връзка с концесионната дейност на министерството:

а) създаване на ред за надлежното водене и ползване на досиетата на концесиите.

б) поддържане на актуализиран информационен масив от данни за изпълнението на концесионните договори, осигуряващ надеждност и всеобхватност на оперативната и финансова информация, опазване на активите и информацията, отговорност и ефективен управленски контрол;

в) комисията за контрол по изпълнението на концесионните договори да допълни вътрешните си правила с ред и отговорности по създаване, регистриране и съхранение на документите във връзка с нейната дейност.

3. Да се разработи и утвърди индивидуален сметкоплан на МОСВ, отразяващ спецификата на дейността и стопанските операции на МОСВ, в т.ч. концесионната дейност.

4. Да се осигури ефективен финансов контрол върху концесионната дейност чрез усъвършенстване на счетоводната система, която да позволява осъществяване на своевременен контрол върху сроковете за плащане, всеобхватност, надеждност и точност информация за целите на управлението и контрола.

5. Да се засили контролът върху внасянето в срок на концесионните възнаграждения. При забава на плащането да се усвояват своевременно внесените парични гаранции.

6. Да се възстановят паричните гаранции, по партидите на концесионерите, прехвърлени по бюджетната сметка на МОСВ през 2008 г.

7. Да се предприемат действия за своевременно актуализиране на внесените парични гаранции за плащане на КВ и да се поддържат в договорения размер – 25 на сто от минимално годишно концесионно възнаграждение (МГКВ).

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

Настоящият доклад е изготвен на основание чл. 41, ал. 1 от Закона за Сметната палата и е приет от Сметната палата с решение № 191 от 22.07.2010 г.