

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

ДОКЛАД

за резултатите от извършен одит на ефективността на контрола по изпълнението на концесионните договори за метални полезни изкопаеми в Министерството на икономиката, енергетиката и туризма за периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2008 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Въз основа на Годишната програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2009 г. и в изпълнение на заповед № ОР-7-4 от 25.03.2009 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 метални полезни изкопаеми в Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ)¹ за периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2008 г.

В резултат от извършения одит е съставен одитен доклад № 0700000409, приет с решение № 26 от 04.02.2010 г. на Сметната палата.

През периода от 01.01.2006 г. до 18.07.2007 г. министър на икономиката и енергетиката е Румен Овчаров, а от 18.07.2007 г. до 31.12.2008 г. министър е Петър Димитров, които съгласно чл. 6, ал. 1 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) носят управленската отговорност.

Подземните богатства са изключително важни за съвременното общество, като играят важна роля за индустриалното развитие на страната.

Целта на одита е да се направят изводи и препоръки по отношение на ефективността на организирания цялостен контрол по изпълнението на концесионните договори за добив на метални полезни изкопаеми, за да се осигури най-добър и стойностен обществен резултат и прозрачност при изпълнение на задълженията на добиващите компании.

Реализирането на целта се осъществява чрез:

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 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 концесионната дейност, в т.ч. и към контрола върху изпълнението на концесионните договори, са свързани с прилагането на структуриран управленски подход, обвързващ процеси, ресурси и информация по икономичен, ефикасен и ефективен начин. Функционалната цел на контрола върху изпълнението на сключените концесионни договори е да се създаде такава среда и условия за получаване на своевременна и адекватна информация за изпълнението, за да се осигури:

а) постигане на комплексно развитие, отговорен и прозрачен подход при концесиониране на обекти за добив на метални полезни изкопаеми;

¹ Министерството на икономиката и енергетиката е преобразувано с решение на 41-то Народно събрание от 27.07.2009 г. в Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (Обн. ДВ., бр. 60 от 30.07.2009 г.)

б) ефективно въздействие с цел изпълнение на задълженията и отговорностите на концесионерите в съответствие с договора за концесия, действащите нормативни изисквания и регулации;

в) опазване на здравето на хората, околната среда и земните недра, наред с рационално използване на подземните богатства, като невъзобновим природен ресурс.

При извършването на одита са проверени и оценени:

а) нива на контрола във връзка с изпълнението на действащите концесионни договори;

б) компоненти и параметри на контрола;

в) предвидени контролни механизми и процедури;

г) ефективност на контрола;

д) механизми за докладване.

За оценката на функционирането на контролната система са използвани следните критерии:

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 на 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.

Главен инструмент на ефективния контрол върху изпълнението на концесионните договори е наличието на информационна система, която да функционира така, че да осигурява своевременна и адекватна информация за действителното изпълнение на всеки действащ концесионен договор, да позволява на органа и концедента да вземат навременни управленски решения, които водят до реализирането на общественно-полезните цели на концесията и да гарантират обществен интерес.

Индикаторите за оценка се основават на очакванията по отношение на изградената контролна система – да съдържа следните елементи и механизми:

а) система от финансови и нефинансови показатели (измерители) за оценка на изпълнението на всеки от действащите концесионни договори;

б) система от критерии за сравнение на изпълнението (стандарты, очаквания, предходно състояние и т.н.);

в) ясен и формализиран процес на мониторинг и наблюдение на определени ключови индикатори в контекста на основните общественно значими цели;

г) наличие на ефективно работещи механизми за контрол и въздействие върху дейността на концесионерите с цел постигане на общественно значимите цели;

д) ефективно работеща система за обратна връзка и своевременна информационна осигуреност на отговорните управленски нива, вземащи съответните решения.

В законоустановения срок по чл. 39, ал. 3 от Закона за Сметната палата (ЗСП), по одитния доклад не е постъпило становище от ръководителя на одитирания обект и лицата по чл. 39, ал. 2 от ЗСП.

II. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ ОТ ИЗВЪРШЕНИЯ ОДИТ

1. Организация на контрола по изпълнението на действащите концесионни договори и публичност на информацията

Общите изисквания по отношение на отговорностите и организацията на контрола по изпълнението на концесионните договори са регламентирани от Закона за концесиите (ЗК), Закона за подземните богатства (ЗПБ), Правилника за прилагане на

ЗК, Наредбата за принципите и методиката за определяне на концесионното възнаграждение за добив на подземни богатства по реда на ЗПБ и други.

Освен изискванията, произтичащи от специфичната нормативна уредба при организацията на контрола по изпълнението на концесионните договори, е необходимо да се отчитат и изпълняват изискванията на ЗФУКПС и реализиране на принципа за добро финансово управление и отговорност. Ръководителите пряко отговарят за организацията и планирането на дейността, въвеждането на управлението на риска, осъществяването на текущ надзор и контрол върху дейността, в т.ч. и контрола по изпълнението на концесионните договори.

В съответствие с решенията на Министерския съвет (МС) министърът на икономиката и енергетиката организира контрола по изпълнението на задълженията на концесионерите по сключените от него договори, в т.ч. за добив на метални полезни изкопаеми по ред, определен от него и чрез специализираната администрация от:

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

1.1. Текущ контрол

В съответствие с Правилника за прилагане на ЗК текущият контрол по изпълнението на концесионните договори включва периодичен контрол на изпълнението на условията на концесията и на задълженията на концесионера по концесионния договор в съответствие с предвиденото в него².

В структурата на министерството е създадена функционална дирекция "Природни ресурси и концесии (ПРК)", на която са възложени функциите по текущия контрол. Съгласно Устройствения правилник (УП) на министерството основните дейности на дирекцията са свързани с участието в разработването и провеждането на държавната политика и стратегия в областта на търсенето, проучването и добива на енергийни, рудни и нерудни минерални ресурси, организиране на дейността по предоставяне на разрешения за търсене и/или проучване и на концесии за добив на енергийни, рудни и нерудни минерални ресурси, както и организиране и осъществяване на контрола по изпълнението на сключените договори и поддържане на ведомствен регистър и база данни за предоставените концесии, планира и следи аналитично приходите и разходите по концесионната дейност, техническата ликвидация, рекултивация и мониторинг на обекти и производствени мощности в рудодобива.

Дирекцията осъществява подготвителните, координиращите, контролните и информационните функции във връзка с процеса на концесиониране. Дирекцията е структурирана в три отдела – „Енергийни ресурси”, „Индустриални ресурси” и отдел „Преструктуриране и ликвидация на минни обекти”.

Предоставянето на разрешения за търсене и/или проучване на метални и неметални полезни изкопаеми, предоставянето на концесии върху тях и контролът върху изпълнението на сключените концесионни договори за метални и неметални полезни изкопаеми се осъществяват от отдел „Индустриални ресурси”.

Проучването на вътрешната нормативна уредба показва, че дирекция „ПРК” няма утвърдени и действащи вътрешни правила за организация на дейността ѝ, в т.ч. и отдела, който се занимава с контрола по изпълнението на концесионните договори.

Анализът на съществуващата организационна структура, компетентностите, задълженията и отговорностите на служителите и ръководното ниво в дирекцията показва, че **не е осигурено разделение на отговорностите** при осъществяване на отделните етапи на концесионния процес – даване на разрешения за търсене и проучване, предоставяне на концесии и контрол върху изпълнението.

² Във връзка с констатациите по т.1.1 виж Препоръка №№ 1- 4

Обхватът и отговорностите на текущия контрол по изпълнението не са конкретно определени и изрично възложени. Не са определени изрично и длъжностните лица от администрацията, които да го осъществяват в съответствие с чл. 105, ал. 1 от ЗК.

Служителите от отдел „Индустриални ресурси” паралелно и/или периодично извършват всички дейности по даване на разрешения за търсене и проучване, предоставяне на концесии за всички индустриални ресурси и контрол върху изпълнението им в т.ч. и контрол по документи и на място – по обекти, както и участие в контролните комисии по ЗК и комисииите за предоставяне.

Разширените и неясни отговорности, задължения и компетентности по целия концесионен процес противоречи на изискванията на ЗФУКПС. Този факт се определя като рисков фактор по отношение на интегритета, ефективността, икономичността и ефикасността на управлението и контрола в организацията. Отговорностите на различните нива на контрола е необходимо ясно да бъдат разграничени.

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, наред с дублиране на функции и риск за тяхното своевременно качествено изпълнение.

При анализа на контролните дейности, свързани с осъществяване на ефективен и ефикасен контрол върху изпълнението на концесиите, се установи, че контролните и мониторинговите процедури не са формализирани. Липсват регламенти и ред за тяхното възлагане и извършване от гледна точка на обхват, съдържание, документиране и срокове за изпълнение. Не се създават работни документи, които да са част от досиетата на концесиите по извършените конкретни проверки – документални и/или на място, които да показват какво точно е проверявано – кои параметри на концесията, по какъв начин са проверени те – какви операции са извършени и какъв е резултата от тях, както и кой ги е извършил, в т.ч. и по отношение на изчисляване на дължимите концесионни възнаграждения, лихвите и неустойките. Не е осигурена проследяемост на контролите процедури и на резултатите от тях.

Установи се, че не се поддържа актуален информационен масив от данни, който да позволява непосредствено проследяване на резултатите от всички извършени контроли по отделните концесионни договори и изпълнението на задълженията по концесионери за целия срок на действието на договорите.

Различията между извършваните контролни процедури, които са свързани с осъществявания текущ контрол по задължителните за представяне на голям брой документи от концесионерите през годината и тези, които се извършват по концесионни обекти от служителите на дирекцията по одобрен от министъра график, не са ясни. Информацията, получена по време на одита от служителите, участващи в контролния процес и извършваните проверки, показва, че контролът е преимуществено документален, независимо от мястото на неговото извършване. Основната причина за това е липсата на специалисти по маркшайдерска дейност и еколози в специализираната администрация на министерството.

Не са извършвани и насрещни проверки чрез възлагане на външни фирми, извършващи подобен тип замервания, както и контролни проверки на металното съдържание на добитите руди при независими лабораторни условия. Контролът се основава изцяло на подадените от концесионерите данни, което създава риск от манипулиране на данните с цел намаляване на концесионното възнаграждение.

Анализът на констативните протоколи и тяхното съдържание показва, че такива са съставяни редовно при извършваните проверки на място, но липсва утвърдена форма по отношение на тяхното съдържание. Някои от констативните протоколи включват констатации по всички направени проверки и по всички проверени параметри, а други отразяват информация само за някои допуснати слабости.

Липсата на правила, ред и ясни процедури за осъществявания контрол генерира риск за последователност, задълбоченост, обвързаност и отговорност по отношение на действията и операциите и всеки служител ги извършва и отразява по свой собствен начин.

Отговорностите на служителите не са конкретно възложени, въпреки че неформално съществува известна специализация при тяхното извършване. Обяснението на ръководството е с недостига на достатъчно служители и необходимост от тяхната взаимозаменяемост.

Към 31.12.2008 г. специализираната администрация на отдела следва да контролира изпълнението на 85 концесионни договори: 19 - за метални полезни изкопаеми, и 66 - за индустриални материали.

Към момента на завършване на одита – 31.08.2009 г., приключените процедури по предоставяне на концесии от отдел „Индустриални ресурси” са общо 102 броя, а приключените процедури по предоставяне на разрешения за търсене и проучване са 48. Действащите концесионни договори по предоставени концесии, които подлежат на контрол, са 92 броя, а действащите договори за търсене и проучване, подлежащи също на контрол, са 14. Така общо обектите, върху които се осъществява контрол от отдела, възлизат на 106 броя.

Към 31.08.2009 г. в процедура за предоставяне са 23 обекта на концесия, а процедурите за предоставяне на разрешения за търсене и проучване възлизат на 50 броя.

Предвидените и заетите служители в специализираната администрация на отдел „Индустриални ресурси” са едва 9.

Установената численост и капацитет не са достатъчни, за да се осигури ефективно действаща контролна система и създава риск по отношение на своевременното и качествено извършване на всички дейности и контролни процедури.

Формата, съдържанието, редът и сроковете за представяне на оперативна информация за извършените контролни действия и нейното обобщаване не са изрично определени. Няма установени изисквания и ред за документиране на извършваните операции и действия, свързани с дейността по контрола, както и срокове и нива за докладване на резултатите от извършените текущи контролни процедури в рамките на дирекцията, извън тези, свързани с докладването пред комисиите за контрол. Не е установен и ред за създаване и ползване на информацията и документите, в т.ч. досиетата на концесиите.

Основен критерий при оценката на информационните потоци, документираността и отчетността на контрола е възможността да се генерира надеждна, достъпна и своевременна информация, на която да се основават координацията, контролът и регулирането на концесионния процес и изпълнението на договорите.

Действащият правилник за документооборота на министерството регламентира общите правила за документооборота и не съдържа регламент по създаването, поддържането, използването и съхраняването на досиета на концесиите. В тях изрично е записано, че за съдържанието и поддържането им отговаря директорът на съответната дирекция.

В дирекцията не са приети правила за създаване, поддържане, ползване и съхраняване на досиетата по концесиите. Няма определени длъжностни лица, които да отговарят за тях. Към досиетата липсва опис на съдържащите се документи, не се поддържа определен ред за класиране и подреждане на документите.

Липсата на надлежно водени досиета на концесиите създава риск за целия концесионен процес и прозрачността на действията в хода на изпълнението на концесионните договори.

Възможностите на съвременните информационни технологии и системи не се използват достатъчно по отношение на концесионната дейност в министерството.

Създаването на електронни досиета на концесиите и интегрирана информационна система по изпълнението на концесиите може да подобри информационното обслужване на процеса и да гарантира неговата по-висока надеждност, като осигури прозрачност, достъпност на информацията и комуникацията.

В дирекцията не е създаден ред за поддържане на текуща, детайлизирана и систематизирана информация за развитието на концесионния процес, в т.ч. за изпълнението на всяко от задълженията по сключените концесионни договори, спазването на предвидените срокове, предприетите действия и резултата от тях. Служителите, извършващи определени контролни действия и най-вече свързани с финансовите ангажименти на концесионерите, създават и поддържат своя база данни, която в случай на необходимост използват за изготвяне на справки и доклади.

Регистрирането и комуникацията на документите и информацията по концесиите не са организирани по начин, който да дава достатъчна, уместна, надеждна, полезна и актуална информация по отделните концесионни договори, своевременното и добросъвестното изпълнение на задълженията на концесионерите по тях.

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

Не се установи действаща система за оценка и управление на риска при осъществяване на концесиите и контрола върху изпълнението на основните им задължения. Това не позволява ефективно и икономично контролиране на потенциалните събития, които могат да повлияят върху изпълнението на всеки от концесионните договори и насочване на усилията и ресурсите към контролни действия и процедури, които могат да намалят и/или елиминират идентифицираните рискове.

Също така не е установена и формално действаща система за мониторинг и наблюдение върху извършваните контролни дейности и оценка на тяхната ефективност.

Установените пропуски са индикатор за недоизградена контролна среда.

Контролната среда трябва да осигурява разделение на отговорностите, йерархичност и ясни правила, права, задължения, отчетност и нива на докладване. Необходимо е да се развие интегрираната рамка на контрола, включваща и петте елемента на финансовото управление и контрол.

1.2. Комисии за контрол

В съответствие с разпоредбите на Правилника за прилагане на ЗК министърът на икономиката и енергетиката със заповед е определил комисии за контрол по изпълнение на концесионните договори, съответно за метални полезни изкопаеми и неметални полезни изкопаеми в Източна България и метални и неметални полезни изкопаеми в Западна България. В състава им са включени и представители на различни министерства, в съответствие с техните компетенции. Комисиите са приели вътрешни правила за работа, които са утвърдени от министъра, и членовете ѝ са подписали декларации, че нямат материален интерес и не са свързани лица с концесионер.

Съгласно вътрешните правила комисиите заседават най-малко веднъж на три месеца в съответствие с утвърден от министъра план-график. От заседанията на комисиите се съставят протоколи, отразяващи и взетите решения. Комисиите изготвят и предоставят на концедента – МС, годишни доклади за изпълнение на концесионните договори.

Комисиите за контрол разглеждат докладите и материалите от проверките, осъществени от длъжностните лица, извършвали проверки, като дават указания за извършване на определени действия във връзка с текущия контрол.

Всички проблеми, свързани с осъществяването на правата и изпълнението на задълженията по концесионните договори, основно са обсъждани от комисиите за контрол. Въз основа на решенията на комисиите са предприемани и съответни действия за оказване на съдействие на концесионерите и за санкциониране.

С цел подобряване на контрола върху взетите решения от комисиите от 2007 г. се въвежда и ежегодно и шестмесечно проследяване на тяхното изпълнение.

Спазени са изискванията на чл. 106 и чл.109 от Правилника за прилагане на ЗК и след одобряване от комисиите са изпращани електронни формуляри до Националния концесионен регистър (НКР).

Комисиите за контрол са създадени и функционират в съответствие с изискванията на ЗК и Правилника за неговото прилагане и приетите вътрешни правила за тяхната работа. Изготвяни и приемани са годишни доклади за резултатите от осъществения контрол, които са разгледани на заседания на МС.

Администрацията в министерството се е придържала към спазването на разпоредбите на ЗК и Правилника за неговото прилагане по отношение на поддържането на актуална информация за държавните концесии в НКР. Проверката на съдържанието на регистъра установи:

- а) в него е отразена информация за 19 сключени от МС концесионни договори за метални полезни изкопаеми, за които министърът е определен за орган по контрола;
- б) информацията е актуализирана съобразно настъпилите промени в договорите.

1.3. Система от финансови и нефинансови показатели (измерители) за оценка на изпълнението на всеки от действащите концесионни договори³

Анализът на спецификата на добива на подземни богатства, действащите нормативни, регулаторни изисквания и стандарти, както и сключените договори за концесия, показва, че за да е пълноценна системата за оценка на изпълнението на действащите концесионни договори, тя следва да включва директни и индиректни измерители на изпълнението и да определи критерии за тяхната оценка.

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

- а) комплексен план за осъществяване на дейността/цялостен работен проект;
- б) технически проект;
- в) утвърден проект и ред за изземване на запасите;
- г) програма за опазване и възстановяване на околната среда;
- д) добито количество руда от находището;
- е) отчети за продажба на добитите количества;
- ж) геоложки отчети за изменението на запасите през изтеклата година;
- з) поддържане на техническата и технологичната документация;
- и) процентно съдържание на металните и други полезни изкопаеми;
- й) изисквания и ограничения на нормативната и регулаторната рамка към извършваните дейности, опазване на околната среда и възстановяване на земните недра;
- к) ред и етапност за рекултивация на нарушени терени;
- л) план-програма за минимално необходимите инвестиции и годишни инвестиционни планове и отчети за изпълнението им;
- м) минимална задължителна производствена програма и годишна работна програма;
- н) социална програма;
- о) поддържане на финансови, екологични и други гаранции за изпълнението;
- п) маркшайдерски замервания;

³ Във връзка с констатациите по т.3 виж Препоръка №№1,2 и 4

р) спазване на сроковете за изпълнение на задълженията по концесионния договор.

Анализът на представените данни и документи показва, че същите са елемент на извършваните контролни дейности.

Видът, обхватът и съдържанието на дейностите при осъществяване на концесията се планират и извършват чрез утвърдените комплексни планове, проектите за реда за изземване на запасите, годишните работни програми, програмите за минимално необходимите инвестиции и годишните инвестиционни планове, социалните програми и тези за опазване и възстановяване на околната среда. Заложените в тези документи показатели формират критериите и показателите за оценката на изпълнението и следва да се зложат в контролните процедури и документите, чрез които се докладва тяхното изпълнение. То се контролира чрез организирания текущ оперативен контрол в рамките на дирекцията чрез анализ и сравнение на получените отчети с предоставяните от концесионерите програми и проекти.

Анализът на действащите оперативни контролни механизми и съдържанието на показва:

а) субективизирането на изпълнението на контролните процедури създава риск по отношение на тяхната пълнота и качество и липса на яснота по отношение на прилаганите критерии за оценка;

б) не се създават работни документи, например контролни листове, които да отразяват извършените контроли и резултатите от тях;

в) липсва единна утвърдена форма на констативните протоколи за представяне на резултатите от контрола, извършван на място, както и съдържанието на докладите до комисиите за контрол, което затруднява сравнимостта и проследяемостта на резултатите от него;

г) извършваните контролни проверки са преимуществено документални;

д) не са извършвани насрещни контролни замервания по отношение на количеството и съдържанието на добитите руди.

Организиран по този начин контролът не дава необходимата увереност, че всички предвидени дейности в рамките на концесията се изпълняват правилно, добросъвестно и в тяхната пълнота.

Контролът върху инвестициите се основава на план-програмата за минимално необходимите инвестиции, годишните инвестиционни планове, които трябва да бъдат представяни от концесионерите в началото на съответната година и отчети за изпълнението им.

Договарянето на ежегодните инвестиционни планове е ефективен механизъм за въздействие върху резултата от изпълнението на концесионните договори и повишаване на ефективността им от гледна точка на обществения интерес. Съгласно договорите за концесии на всеки петгодишен период концесионерът е длъжен да представи и съгласува инвестиционен план за развитие на дейността и ежегодно годишен инвестиционен план. От предоставената информация, констативни протоколи и доклади на служителите по извършените проверки не може да се направи заключение, че този механизъм е използван активно за въздействие.

Установената практика е концесионерите сами да посочват определен размер, който обикновено е значително занижен, за да се избегнат евентуални санкции при неизпълнение. Обикновено отчетените инвестиции са значително по-големи от предварително заложените в плановете. Не е ясно и кои от разходите се приемат за инвестиционни и кои са производствени.

Представените данни за одитирания период по отчетените инвестиции от концесионерите показват нарастваща тенденция. За периода 2006–2008 г. са отчетени общо инвестиции в размер на 331 311 729 лв. и 61 766 671 щ.д., които са разпределени съответно по години както следва:

Отчетени инвестиции

	лв.	щ. д.
2006 г.	51 189 567	18 891 975
2007 г.	129 050 730	22 249 582
2008 г.	151 071 432	20 625 114
общо:	331 311 729	61 766 671

1.3.2. 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.

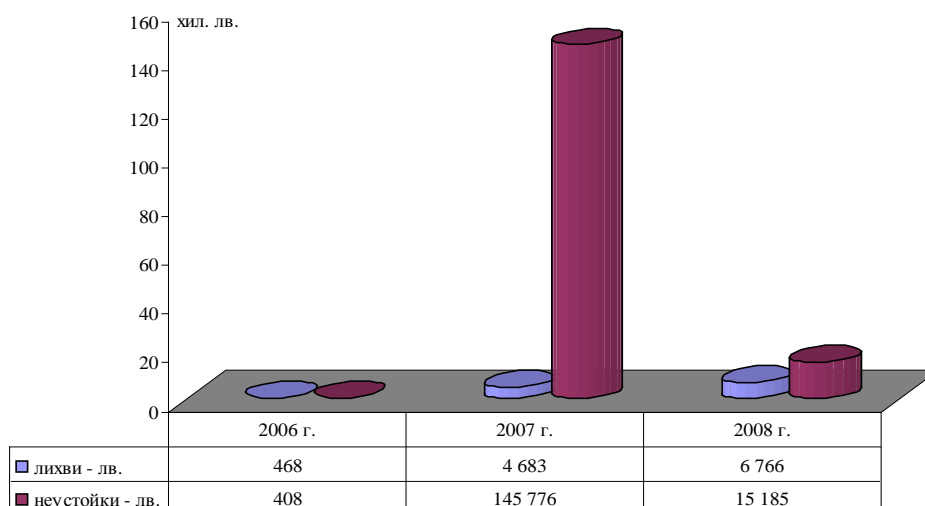
Индиректната информация търси да открие аномалии, които са показателни, че контролът или установените контролни механизми не оперират ефективно. Липсата на подобни аномалии обаче не демонстрира експлицитно, че основните контроли са ефективни. Индиректните показатели могат да предоставят допълнителна подкрепа за резултатите от контрола. В министерството не е формулирана такава система от показатели, която да се използва за оценка на контрола.

Предвид характера на дейността към индиректните показатели на изпълнението могат да се отнесат динамиката на **абсолютната и относителната стойност на санкциите и неустойките**, които са наложени за неизпълнение на задълженията на концесионерите и степента на изпълнение на основните задължения по концесионните договори.

Анализът на динамиката на размера на наложените санкции и неустойки по концесионните договори за периода 2006-2008 г. показва повече от 14-кратно нарастване на размера на лихвите, платени във връзка със закъснения по внасянето на дължимите концесионни възнаграждения. Размерът на платените неустойки за същия период е нараснал над 37 пъти.

Наблюдава се рязко покачване на санкциите и неустойките. Резултатите от анализа са представени графично в следващата фигура:

Платени лихви и неустойки за периода 01.01.2006 г. - 31.12.2008 г.



От представената информация за платените неустойки за одитирания период големият размер на платените неустойки през 2007 г. се дължи основно на наложени санкции за забава, с 12 дни, на годишния отчет за състоянието на запасите към 01.01.2007 г. от концесионера на находище „Челопеч” в размер на 112 030.50 лв., което рязко променя ситуацията поради високия размер на санкцията. През 2008 г. основната тежест в платените санкции имат двама концесионери – „Евроманган” АД и „Лорънс Мартин-Зидарово” АД, за които се очертава трайно неизпълнение и по паричните им

задължения. Другият концесионер, който има наложени санкции, е „Минстрой холдинг“ АД, но те са със сравнително ниска стойност.

Годишните доклади на комисиите за контрол по предоставените концесии отчитат **сравнително висока степен на изпълнение по действащите концесионни договори**. В случаите, в които са регистрирани неизпълнения, са начислявани санкции в съответствие с концесионния договор.

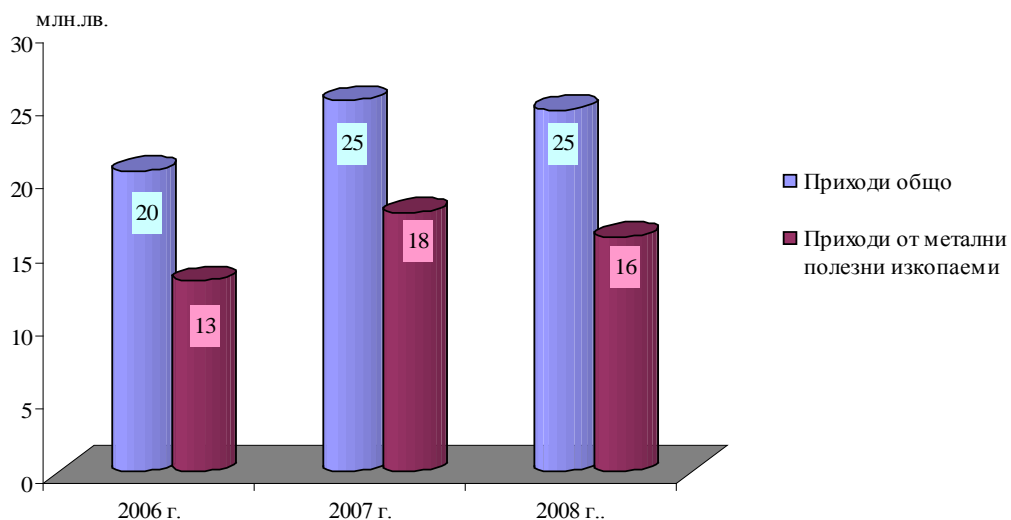
Не се установяват показатели, обект на постоянно наблюдение и мониторинг, които да служат за самооценка и оценка на осъществявания контрол върху изпълнението на концесионните договори. Подобни данни не се обобщават и наблюдават.

Необходимо е да се развие система от показатели за мониторинг и надзор върху контролните дейности и оценка на тяхната икономичност, ефикасност и ефективност.

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

Постъпленията от концесии за добив на метални полезни изкопаеми са с най-голям относителен дял в общите постъпления от концесии, за които министърът е определен като орган, осъществяващ контрол по изпълнението им. Съотношението между общите постъпления от действащи концесии в министерството и тези от концесии за добив на метални полезни изкопаеми за одитирания период е представено на следващата графика:

Съотношение между общите приходи от концесионна дейност и приходите от метални полезни изкопаеми в МИЕТ за периода 01.01.2006 г. - 31.12.2008 г.

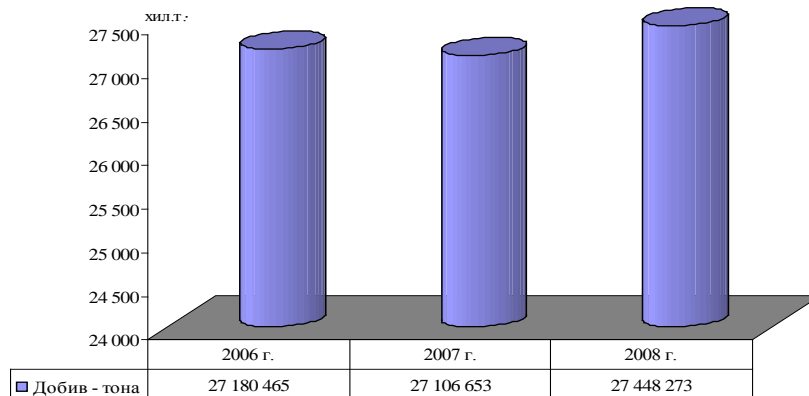


Стойността на концесионното възнаграждение се определя и се заплаща от концесионера за добитите от него подземни богатства за съответния период. Отчети по добитото количество руда и металното съдържание в нея се предоставят от концесионерите в министерството ежемесечно. На основата на тези отчети служителите в дирекцията изчисляват дължимото концесионно възнаграждение в съответствие с методиката за определяне на концесионното възнаграждение за добив на подземни богатства по реда на ЗПБ.

Освен обема на добитото количество руда върху размера на дължимото концесионно възнаграждение пряко влияние има металното съдържание в нея и цените на Лондонската метална борса.

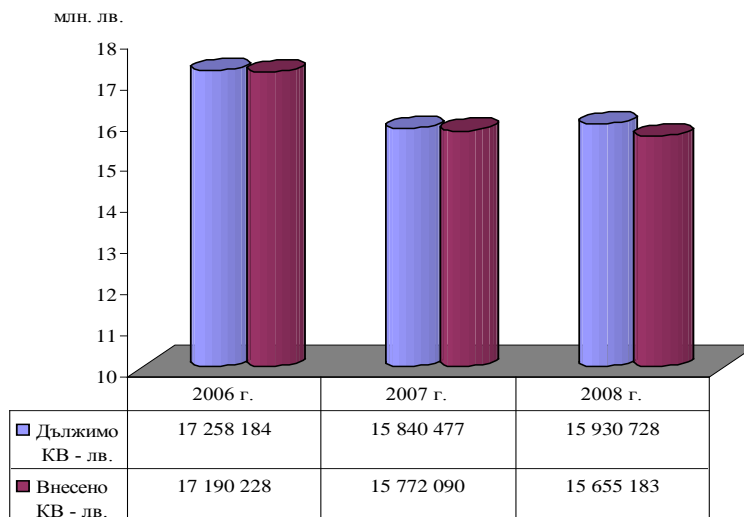
През одитирания период се отчита относително постоянство в добитите количества руда, като най-нисък е добивът през 2007 г. - 27 106 653 т, и най-висок - през 2008 г., когато са отчетени добити количества в размер на 27 448 273 т.

Добити количества руда за периода 01.01.2006 г. - 31.12.2008 г.



Размерът на дължимото концесионно възнаграждение (КВ) от концесии за добив на метални полезни изкопаеми за периода 01.01.2006 г. – 31.12.2008 г. показва тенденция към намаляване с около 8%, като най-ниско е през 2007 г., когато цените на металите са с най-висок ръст. Обяснението на служителите от администрацията е, че то е резултат от отчетеното по-ниско съдържание на метали в рудата. По данни на дирекция „ПРК” дължимото КВ за 48 790 786 лв., което е разпределено по години както следва:

Дължимо и внесено концесионно възнаграждение за периода 01.01.2006 - 31.12.2008 г.



През одитирания период се наблюдават два концесионни договора с трайно неизпълнение, които не са прекратени към момента:

Концесионер	Обект	Дължими суми за КВ			Общо дължимо към 31.12.2008 г.	
		2006 г.	2007 г.	2008 г.	КВ	Лихви и неустойки
"ЙОНТЕХ"АД	находище "Цар Асен"	13 032	12 919	12 501	51 487	43 058
"ЛОРЪНС МАРТИН- ЗИДАРОВО"АД	находище "Зидарово"	54 924	55 468	65 399	224 058	68 592
Общо:		67 956	68 387	77 900	275 545	111 650

1.5. Счетоводно отчитане на постъпленията от концесии⁴

Към момента на извършване на одита в министерството не са приети отделни правила и ред за отчитане на концесионната дейност, а се прилагат общите принципи, правила, процедури и ред на Счетоводната политика, Правилника за документооборота, Правилника за реда за съставянето и движението на счетоводните и свързаните с тях документи. Нито един от изброените документи не отчита спецификата на дейността и не предвижда специален ред за нейното документиране, отчитане и контрол.

Комуникацията между отдел „Финансов“, който извършва счетоводното отчитане на постъпленията по бюджета на министерството, и дирекция „ПРК“, които получават отчетите за добитите количества и следва да осъществяват проверки за аритметичното съответствие на размера, също **не е регламентирана**.

Анализът на установената практика показва, че само отдел „Финансов“ предоставя на дирекция „ПРК“ копия на документи и справки за взетите финансово-счетоводни операции, но не получава документи, които да документират, че е извършена контролна проверка за съответствието на размера и аритметичната стойност на задължението на концесионера и за точния му размер.

Тъй като извършеният предварителен контрол от страна на дирекция „ПРК“ не се документира, например с контролен лист или някакъв друг документ, съответно такъв не се открива в досието на концесията и не се предоставя на финансово-счетоводния отдел за своевременно отразяване на съответното задължение.

Не се извършва текущо начисляване на вземанията от концесии. В утвърдения индивидуален сметкоплан не е предвидена съответна сметка за счетоводното им отразяване.

В края на годината отдел „Финансов“ получава по електронна поща справка от дирекция „ПРК“, която се сравнява с техните записвания. Задълженията и вземанията се осчетоводяват задбалансово по сметки 9289 и 9981. **Не се извършва текущо начисляване на вземанията от концесии** по подгрупа 433 на Сметкоплана на бюджетните предприятия – Разчети по публични вземания от концесии.

На три месеца отдел „Финансов“ предоставя отчет за постъпленията и разходите от концесионна дейност и справки за метални, неметални полезни изкопаеми и енергийни ресурси на дирекция „ПРК“.

Разпределението на постъпленията от концесии за одитирания период е както следва:

Постъпили средства от предоставени концесии за метални полезни изкопаеми в МИЕТ и тяхното разпределение за периода 01.01.2006 г. - 31.12.2008 г.				
Година	Разпределение на постъпленията			
	30% - Общини	85% - РБ	15% - МФ	Общо
2006	-	14 621 234.23	2 580 217.83	17 201 452.06
2007	1 655 929.94	12 033 078.42	2 123 484.44	15 812 492.80
2008	3 242 733.59	10 744 547.67	1 896 096.64	15 883 377.90

Установи се, че при съставянето на оборотната ведомост на министерството отчислените средства за Републиканския бюджет (РБ) се посочват по сметка 4671 „Разчети за събрани приходи и извършени разходи за сметка на Централния бюджет“, а в счетоводната система се отразяват по сметка 4672, която не съществува в

⁴ Във връзка с констатациите по т. 5 виж Препоръка №5

утвърдения индивидуален сметкоплан. Обяснението на началника на отдел „Финансов” е, че се използва 4672 чисто технически поради голямата аналитичност.

Използвана е и сметка 4682 „Разчети за събрани приходи и извършени разходи за извънбюджетни сметки на министерства и ведомства” за отчитане на разчетите за разпределените 15% към Министерството на финансите (МФ). Използването на сметката се обяснява с „исторически принцип”, тъй като това е сметката, по която са отразявани до 2002 г. средствата, постъпващи за финансиране на концесионната дейност. След закриването на извънбюджетната сметка е направен пропуск и е продължила практиката за отразяване на разчетите с МФ по нея.

По време на настоящия одит са предприети действия за правилно осчетоводяване на разчетите с МФ по върната счетоводна сметка и правилното отразяване на разчетите с РБ - салдата по сметка 4672 са прехвърлени по сметка 4671 „Разчети за събрани приходи и извършени разходи за сметка на Централния бюджет”, а тези от сметка 4682 „Разчети за събрани приходи и извършени разходи за извънбюджетни сметки на министерства и ведомства” са прехвърлени по сметка 4679 „Разчети за събрани приходи и извършени разходи за сметка на други бюджети”.

Разчетните сметки в сметкоплана на министерството са структурирани на аналитично ниво по концесионери, като за всеки концесионер се води отделна аналитичност за всеки обект.

2. Оценка на ефективността на функциониращата контролна система

Резултатите от анализа дават основание да се направи извода, че организиранят контрол съответства на изискванията на ЗК, но не са изпълнени изискванията на ЗФУКПС и реализиране на принципа за добро финансово управление и отговорност. Контролният процес следва определен модел, но не е достатъчно формализиран и 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, документирани и оценяване дават основание да се направи извод, че създадената контролна система трябва да се доразвие и да се приведе в съответствие със ЗФУКПС, за да може да гарантира обвързването на процесите, ресурсите и информацията по икономичен, ефикасен и ефективен начин.

В министерството липсва главният инструмент на ефективния контрол, а именно, интегрирана информационна система, която да функционира така, че да осигурява прозрачна, своевременна, адекватна и постоянно достъпна информация за извършените контролни действия и за изпълнението на всички параметри по действащите концесионни договори.

Функциониращата контролна система не може да се определи като ефективна, тъй като е недоизградена.

В изпълнение на управленската си отговорност ръководството следва да изгради и прилага надеждни системи за информация и комуникация, включваща документирани на всички операции и действия и осигуряване на проследяемост на процесите в организацията.

ОТ ИЗВЪРШЕНИЯ ОДИТ МОГАТ ДА СЕ НАПРАВЯТ СЛЕДНИТЕ ИЗВОДИ:

1. Структурата на изградения контрол съответства на изискванията на ЗК. Установените пропуски са от организационен и управленски характер, като се установяват някои несъответствия със изискванията на ЗФУКПС.

2. Установената организационна структура на дирекция „ПРК” не осигурява разделение на отговорностите по отделните етапи на концесионния процес – предоставяне на разрешения за търсене и/или проучване, предоставяне на концесии и

контрол върху изпълнението. Разширените и неясни отговорности, задължения и компетентности по целия концесионен процес противоречи на изискванията на ЗФУКПС.

3. Дирекцията няма приети вътрешни правила за организация на дейността ѝ, в т.ч. и контрола по изпълнението на концесионните договори. Обхватът и отговорностите по текущия контрол върху изпълнението на концесионните договори, извършван от специализираната администрация, не са ясно определени и изрично възложени.

4. 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, наред с дублиране и неизпълнение на възложени задачи и отговорности. Не е осигурена проследяемост на процесите и процедурите.

5. Липсата на правила, ред и ясни процедури за осъществявания контрол генерира риск за последователността, задълбочеността, обвързаността и отговорността по отношение на действията и операциите, като всеки служител ги извършва и отразява по свой собствен начин.

6. 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.

7. 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 финансовото управление и контрол, като се осигури ясно разделение на отговорностите, йерархичност, ясни правила, права, задължения, отчетност и нива на докладване.

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

9. Установява се недостатъчен административен капацитет, който да съответства на обема, спецификата и характера на възложените задължения на отдел „Индустриални ресурси” в дирекция „ПРК”.

10. Осигурена е предвидената в ЗК публичност на информацията по изпълнението на концесионните договори за метални полезни изкопаеми, като се предоставяни предвидените данни в НКР.

11. 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. Достъпът до досиетата е свободен и без контрол. Липсата на надлежно водени и пълни досиета създава риск за интегритета на информацията за целия концесионен процес.

12. Рискът не се управлява на ниво концесионен договор и на ниво организационна структура, осъществяваща оперативен контрол върху изпълнението им.

13. Контролът е преимуществено документален, независимо от мястото на неговото извършване и се основава изцяло на подадените от концесионерите данни, което създава определен риск от манипулиране на данните с цел намаляване на концесионното възнаграждение.

14. 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.

III. ПРЕПОРЪКИ

На основание на чл. 41, ал. 1 от ЗСП, се дават следните **препоръки на министъра на икономиката, енергетиката и туризма**:

1. Да се осигури съответствие на организацията и управлението на дирекция „ПРК” в МИЕТ с изискванията на ЗФУКПС и Указанията за осъществяване на управленска отговорност в организациите в публичния сектор като се:

- преразгледа и актуализира съществуващата организация в дирекция „ПРК” в МИЕТ;

- оцени осигуряването на функциите ѝ с необходимия по състав и численост персонал;

- развие интегрираната рамка на контрола, включваща и петте елемента на финансовото управление и контрол, като се вземат под внимание разкритите по време на настоящия одит проблеми;

- осигури проследяемост на извършваните контролни процедури във връзка с изпълнението на концесионните договори, като се създават съответни работни документи за извършваните контролни проверки и за резултатите от тях и те да стават част от досието на концесията;

- развие система от показатели за мониторинг и надзор върху контролните дейности и оценка на тяхната икономичност, ефикасност и ефективност.

2. Да се разработят и утвърдят адекватни и пълни вътрешни правила за цялостната организация на дейността на дирекцията, в т.ч. и организацията на контрола по изпълнението на концесионните договори.

3. Да се предприемат действия за подобряване на документираността на процесите и съхранението на документите, в т.ч. и създаване на ред за надлежното водене и ползване на досиетата на концесиите. Създаването на електронни досиета на концесиите и интегрирана информационна система по изпълнението на концесиите може значително да подобри информационното обслужване на процеса и да гарантира неговата по-висока надеждност, като осигури прозрачност, достъпност на информацията и комуникацията.

4. Да се извършват ежегодни контролни проверки от специализирани фирми и лаборатории на добитите количества и металното съдържание на рудата на принципа на оценката на риска.

5. Да се разработят правила за работа с финансово-счетоводния отдел, които да осигуряват своевременна информация и съответни документи за текущо начисляване на вземанията от концесии. Да се актуализира индивидуалният сметкоплан, като се вземат предвид констатираните несъответствия във връзка с осъществяваната концесионна дейност.

На основание на чл. 42, ал. 1 от ЗСП, в срок в срок от четири месеца от получаване на настоящия доклад министърът на икономиката, енергетиката и туризма 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 № 26 от 04.02.2010 г.