



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0600201120

**за извършен одит на осъществявания контрол по сключването и изпълнението на
концесионните договори в Министерството на туризма
за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.**

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 323 от 10.09.2021 г.
на Сметната палата (Протокол № 33)

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	4
ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК	5
РЕЗЮМЕ	7
ВЪВЕДЕНИЕ	12
ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД	13
1. Цели на одита	13
2. Обхват на одита	13
3. Одитни критерии	14
4. Одитна методология	14
4.1. Одитен подход	14
4.2. Методи за събиране и анализ на информация	14
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ	15
I. Създадени условия за осъществяване на ефективен контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в МТ.	15
1. Стратегически документи на правителството с определени цели, относно осъществяването на контрол по сключването и изпълнението на концесионни договори.	15
1.1. Яснота, последователност, обвързаност и съответствие на целите, заложиени в различните стратегически документи.	15
1.2. Предвиден механизъм за изпълнение, мониторинг и оценка.	19
2. Разработени оперативни планове за изпълнение на целите от стратегическите документи и отчитане	20
3. Адекватно и своевременно актуализирана правна рамка, в т.ч. вътрешни актове, правила и процедури	24
3.1. Приемане, утвърждаване, изменение на нормативните актове	24
3.2. Актуализиране на вътрешните актове	33
4. Наличие на своевременно финансово осигуряване на одитираната дейност.	38
4.1. Утвърдени средства по бюджета на МТ за осигуряване на концесионната дейност	38
4.2. Степен на изпълнение на приходите и разходите за концесионната дейност	39
5. Осигурен персонал с необходимият експертен опит за извършване на контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори.	42
5.1. Утвърдена численост, заети щатни бройки и текучество на служителите	42
5.2. Необходима квалификация за заеманата длъжност	44
5.3. Повишаване на професионалната компетентност	45
5.4. Заповеди за определяне на длъжностни лица за осъществяване на контрол на морски плажове.	46
5.5. Графици за извършване на проверките на място	48
5.6. Натовареност на служителите в Дирекция „Управление на морските плажове“	50
5.7. Координационен механизъм с външни за министерството структури и лица	50
6. Условия за изпълнение на дейностите за мониторинг при възлагането на концесионните договори.	53
6.1. Утвърдени правила за събиране, обобщаване, анализ и оценка на информацията по прогнозиране, планиране на действията по възлагане на концесии.	53
6.2. Прекратени процедури (причини за прекратяване)	55
6.3. Изготвени годишни доклади/отчети.	58
II. Осъществяване на контрол при сключването на концесийните договори	61
1. Създаден ред за сключването на КД за морски плажове	61
1.1. Подготвителни действия.	61
1.2. Провеждане на процедури за предоставяне на концесии на морски плажове	63
2. Брой проведени процедури и брой сключени договори	68
3. Изпратена информация в НКР за сключените договори	69

4. Определяне на отговорни лица за съставяне и поддържане на досиетата на процедури за предоставяне на концесии на морски плажове	70
5. Съхраняване на документацията по проведените процедури.....	71
III. Осъществяване на контрол по изпълнението на концесионните договори	71
1. Осъществен контрол върху изпълнението на концесионните договори за морски плажове.....	71
1.1. Концесионни договори	71
1.2. Брой проверки на един концесионен договор.....	72
1.3. Констативни протоколи (КП)/доклади за извършените проверки.....	73
1.4. Дадени предписания при проверките на морски плажове	80
1.5. Действия при неотстранени нарушения (брой съставени актове за административни нарушения и брой издадени наказателни постановления).....	81
1.6. Концесионни досиета.....	83
1.7. Изпратени в срок електронни формуляри в НКР за изпълнението на КД	84
2. Своевременно предприети действия при получаване на жалби и сигнали по изпълнението на КД.....	85
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	87
ПРЕПОРЪКИ.....	89
ОПИС НА ПРИЛОЖЕНИЯТА	90
Приложение № 1	92
Приложение № 2	94
Приложение № 3	96
Приложение № 4	97
Приложение № 5	98
Приложение № 6	100
Приложение № 7	101
Приложение № 8	104
Приложение № 9	106
ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0600201120 ..	108

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АУАН	Акт за установяване на административно нарушение
ВАП	Върховна административна прокуратура
ВАС	Върховен административен съд
ДДС	Данък върху добавената стойност
ДНСК	Дирекция за национален строителен контрол
ЕБК	Единна бюджетна класификация
ЕС	Европейски съюз
ЗА	Закон за администрацията
ЗАНН	Закон за административните нарушения и наказания
ЗДС	Закон за държавния служител
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗК	Закон за концесиите
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ЗУЧК	Закон за устройството на Черноморското крайбрежие
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
КВ	Концесионно възнаграждение
КД	Концесионен договор
КП	Констативен протокол
КК	Комисия за контрол
ККД	Контрол на концесионната дейност
МС	Министерски съвет
МТ	Министерство на туризма
МФ	Министерство на финансите
НКР	Национален концесионен регистър
НП	Наказателно постановление
ПМС	Постановление на Министерския съвет
РЗИ	Регионални здравни инспекции
РМС	Решение на Министерския съвет
ТЗ	Търговски закон
УМП	Управление на морските плажове
УПМТ	Устройствен правилник на Министерството на туризма
УПМСНА	Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация
ФУС	Финанси и управление на собствеността

ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК

Термин	Обяснение
Активна плажна площ	е площта от морския плаж, която се ползва: а) за осъществяване на задължителните дейности; б) за поставяне на преместваеми обекти; в) от посетителите на плажа за: разполагане на платени и неплатени (лични) плажни принадлежности; свободно пешеходно придвижване върху територията на плажа, включително върху преместваеми пешеходни пътеки; удобно използване на преместваемите обекти и улесняване придвижването и ползването на плажните услуги от хората с увреждания. ¹
Допълнителна търговска площ	е част от площта на морския плаж около преместваеми обекти за бързо хранене по чл. 10, ал. 4, т. 2, на която се допуска разполагане на преместваеми подиуми с тенти, чадъри, шатри и други слънцезащитни устройства с маси и столове за консумация. ²
Заинтересован кандидат	е кандидат, който е отстранен от участие в процедурата за определяне на концесионер при извършване на действията по допускане и/или подбор, но не е уведомен за отстраняването или производството по обжалване на решението, с което е отстранен, не е приключило. ³
Заинтересован участник	е участник, който е класиран, но не е определен за концесионер, както и участник, който е отстранен от участие в процедурата за определяне на концесионер, но решението, с което е отстранен, не е влязло в сила. ⁴
Комисия за определяне на концесионер	Процедурата за определяне на концесионер се организира от концедента и се провежда от назначена от него комисия за провеждане на процедурата за определяне на концесионер. ⁵ Министър-председателят в 7-дневен срок от влизането в сила на решението за откриване на процедура за възлагане на концесия за морски плаж назначава комисия за организацията и провеждането на открита процедура. ⁶
Концедент	Публичният орган, който извършва действията по възлагане на концесия и е страна по концесионния договор. ⁷ Правомощията на концедент по смисъла на този закон се изпълняват от Министерския съвет. ⁸
Концесионер	е икономическият оператор, на когото с концесионния договор се възлага концесията. ⁹ е лицето, на което чрез сключване на концесионния договор се възлага концесията. ¹⁰
Концесионен договор	се сключва с участника, определен за концесионер, а в случаите, определени с този закон – с проектно дружество или с публично-частно дружество. ¹¹
Концесионно възнаграждение	При концесия за ползване, когато обектът на концесията е държавна или общинска собственост, винаги се дължи концесионно възнаграждение. Размерът на задължението за плащане на

¹ § 1, т. 5 от ДР на ЗУЧК (б. “б” е отменена с ДВ, бр. 56 от 2019 г., в сила от 16.07.2019 г.)

² § 1, т. 7 от ДР на ЗУЧК

³ § 1, т. 3 от ДР на ЗК (§ 1, т. 5 ДВ, бр. 17 от 2021 г.)

⁴ § 1, т. 4 от ДР на ЗК (§ 1, т. 6 ДВ, бр. 17 от 2021 г.)

⁵ чл. 80, ал. 1 от ЗК

⁶ чл. 8ж, ал. 1 от ЗУЧК

⁷ чл. 17, ал. 1 от ЗК (чл. 17, ал. 3 ДВ, бр. 17 от 2021 г.)

⁸ чл. 8а, ал. 3 от ЗУЧК

⁹ чл. 20, ал. 1 от ЗК

¹⁰ чл. 8в, ал. 1 от ЗУЧК

¹¹ чл. 20, ал. 2 от ЗК

	концесионно възнаграждение се определя от концедента във всеки конкретен случай в зависимост от справедливото разпределение на икономическата и финансовата изгода от концесията между концедента и концесионера и постигането на социално приемлива цена на услугите, предоставяни с обекта на концесията. ¹²
Морски бряг	е тясна ивица от земната повърхност на контакта и взаимодействието между сушата и морето. Състои се от подводна и надводна част и се характеризира с разнообразен напречен профил, развит непосредствено от бреговата линия, навътре във водата и сушата. ¹³
Морски плаж за природосъобразен туризъм	е морски плаж, включен в приложението към чл. 7, ал. 9, който с оглед на естествените природни дадености е необходимо да бъде съхранен чрез опазване на биологичното разнообразие и на екосистемите при разумно използване на природните ресурси и върху чиято територия не се извършва стопанска дейност. ¹⁴
Национален концесионен регистър	Поддържа се от Министерския съвет. В него се вписват данни за всички концесии. Към Националния концесионен регистър се води публичен архив, в който се съхраняват досиетата по всички предоставени концесии. Националният концесионен регистър е публичен и до него се осигурява достъп чрез Интернет. ¹⁵
Плажни принадлежности	са чадъри, шезлонги, постелки, плажни дюшеци и други, използвани от посетителите на морския плаж. ¹⁶
Програма за организацията на водноспасителната дейност за предстоящия летен сезон	Концесионерът или наемателят на морски плаж ежегодно до 31 март представя за съгласуване от министъра на туризма програма за организацията на водноспасителната дейност за предстоящия летен сезон, придружена със схема за охраняваните части от прилежащата към морския плаж акватория и разположението на спасителните постове. ¹⁷
Роялти	Размерът на отчисленията от базата за изчисляване размера на концесионното възнаграждение. ¹⁸
Схема за поставяне на преместваеми обекти и съоръжения, в т.ч. допълнителна търговска площ	Поставянето на преместваеми обекти и съоръжения на територията на морските плажове, в т.ч. ползваната допълнителна търговска площ се разрешава от главния архитект на общината въз основа на схема, одобрена от министъра на туризма. Разрешенията за поставяне на преместваемите обекти и съоръжения на морските плажове се издават еднократно за срока на концесията и са валидни до изтичане срока на концесията, или до промяна на схемата. ¹⁹

¹² чл. 33, ал. 1, ал. 2 и ал. 4 от ЗК

¹³ § 1, т. 2 от ДР на ЗУЧК

¹⁴ § 1, т. 9 от ДР на ЗУЧК

¹⁵ Глава осма от ЗК

¹⁶ § 1, т. 6 от ДР на ЗУЧК

¹⁷ чл. 10, ал. 3 от Наредба за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи

¹⁸ чл. 4 от Методиката за определяне на минималния размер на концесионното възнаграждение за морските плажове – обекти на концесия, по реда на чл. 8, ал. 2 и 3 от ЗУЧК

¹⁹ чл. 13, ал. 3 и ал. 7 от ЗУЧК

РЕЗЮМЕ

Обект на одита са дейностите, свързани с осъществяване на контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в Министерството на туризма (МТ). От Министерския съвет (МС), в качеството му на концедент за държавни концесии, е определен министъра на туризма да организира контрола по сключването и изпълнението на концесионните договори за отдаване на морски плажове в Министерството на туризма.

Действащите концесионни договори (КД) за морски плажове през одитирания период, в т.ч. и прекратените такива, са 72 броя, върху изпълнението на които МТ осъществява контрол чрез планирани, документални и извънредни/внезапни проверки. С решение на МС са открити 34 бр. процедури за предоставяне на концесии за морски плажове, за които от Дирекция „Управление на морските плажове“ (УМП) са организирани и проведени съответните дейности. От определените със заповеди на министъра на туризма длъжностни лица от дирекция УМП, в изпълнение на утвърдени графици, са извършени 574 проверки на морски плажове или 286 през 2018 г. и 288 броя през 2019 г.

За целите на одита е формирана одитна извадка, включваща: 14 бр. действащи концесионни договора и 10 бр. процедури за възлагане на концесии на морски плажове, стартирали и приключили с решение на концедента през одитирания период. Договорите от одитната извадка са сключени от различни ведомства²⁰, при променящи се нормативни изисквания, като тяхната продължителност е между 10 и 20 години.

Основният въпрос, който е изследван при одита е: Ефективен ли е контролът по сключването и изпълнението на концесионните договори в Министерството на туризма за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.? За да се отговори на основния одитен въпрос, са изследвани следните специфични въпроси:

1. Създадени ли са условия за извършването на ефективен контрол по сключването и изпълнението на концесионни договори в МТ?
2. Извършва ли се ефективен контрол върху сключването на концесионните договори в МТ?
3. Извършва ли се ефективен контрол върху изпълнението на концесионните договори за отдаване на морски плажове в МТ?

Въз основа на оценките и съставените констатации са направени следните основни изводи и заключения:

Необходими са допълнителни усилия за създаването на условия за извършването на ефективен контрол по сключването и изпълнението на концесионни договори в МТ. Създадената стратегическа рамка обхваща до голяма степен ключовите проблеми, свързани с устойчивото развитие на туризма, но не съдържа конкретни стратегически цели, система от приоритети и индикатори, свързани с контрола на концесионните договори за морските плажове, с което се възпрепятства оценката за ефективността на изпълнението му. Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014 - 2030 г., в т.ч. актуализираната ѝ версия, поставят акценти върху дефинираните задачи и проблеми при управлението на туризма в България, свързани със специфичната туристическа политика, които не са относими конкретно към предоставянето на концесии на морски плажове и техният контрол. Към стратегията няма изготвен План за действие, с конкретни времеви параметри за изпълнението на дейностите, определени индикатори и механизъм за мониторинг и оценка, което не обезпечава изпълнението на стратегическите цели. Чрез специфичните цели и основните приоритети за възлагане на концесии в страната, разписани в Националната стратегия за

²⁰ Министерство на регионалното развитие и благоустройството и Министерство на туризма

развитие на концесиите се предоставят възможности за координация и подобряване на контрола в областта на концесиите.

На ниво МТ са допуснати пропуски, свързани с определянето на елементи за измерване на планирането в Стратегическият план за 2018 г. и Целите на администрацията за 2019 г., което води до неефективно планиране и управление на изпълнението на целите. В програмните бюджети на МТ за 2018 г. и 2019 г. са предвидени цели, дейности и показатели, свързани с предоставянето на концесии и отдаването под наем на морски плажове, но липсват ежегодни цели, свързани с управлението и контрола на концесионната дейност, което затруднява мониторинга и оценката за ефективността от осъществяването на контрол на концесионните договори за морските плажове.

Нормативната уредба по отношение на сключването и изпълнението на концесионните договори в МТ през одитирания период е непълна, често променяща се и се съдържа в различни актове, което създава трудности при прилагането ѝ, условия за непоследователност в действията и/или пропуски, и е предпоставка за неефективен контрол.

Извършването на контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори е регламентирано с вътрешни правила, утвърдени от министъра на туризма. Правилата не са своевременно актуализирани, което не предпоставя осъществяването на ефективен контрол върху сключването и изпълнението на концесионните договори. В тях липсват изисквания по отношение на конкретните контролни действия, които следва да бъдат извършвани при различните видове проверки, както и на ред за отчитане на сключването и изпълнението на концесионните договори, което създава условия за формално изпълнение на контролните действия и за неадекватен контрол. В правилата не е регламентирано и възлагане на отговорности по организирането и съставянето на концесионни досиета, което съществено би подобрило контролната дейност.

След отпадането на нормативното основание за съществуването на комисиите за контрол през 2018 г., в края на 2019 г. в МТ е приет Правилник за дейността на Комисията за контрол (КК) за действията на длъжностните лица. За одитирания период в министерството не е регламентиран ред за състава и задълженията на КК, за докладване на резултатите от извършения контрол и за предприемане на действия при констатирано/и неизпълнение/я на задълженията по концесионните договори.

През одитирания период действащите вътрешни правила, не обхващат целия процес по планиране и включване на проекти на концесии в Плана за действие за държавните концесии за периода 2019 - 2020 г. От МТ следва да се предприемат действия за организиране на дейността и осигуряване на условия за наблюдение, анализ и оценка (мониторинг) при възлагането на концесиите, което ще допринесе и за ефективността на осъществявания контрол.

Разходите по организирането на процедурите за отдаване на морските плажове на концесия и последващия контрол по изпълнението по концесионните договори се планират и отчитат по бюджета на МТ в „Политика в областта на устойчиво развитие на туризма“ и бюджетна програма „Подобряване на политиките и регулациите в сектора на туризма“. От Министерството на финансите са одобрени план-сметки за разходи за концесионната дейност за 2018 г. и 2019 г., чрез които са осигурени средства по бюджета на МТ за осъществяване на дейностите по сключването и контрола върху изпълнението на концесионните договори. От планираните средства са усвоени 86 на сто за 2018 г. и 93 на сто за 2019 г., като по план-сметките неправилно са отчетени разходи, свързани с дейности за морски плажове под наем, както и такива непряко свързани с концесионната дейност.

По отношение на ангажираните с контролна дейност длъжностни лица е установено, че притежават необходимата професионална квалификация, отговаряща на изискванията в длъжностните характеристики и функциите, възложени им за осъществяване на контрол по сключването и изпълнението на договорите за морски плажове. За одитирания период основните им дейности са определени със заповеди на

министъра на туризма и/или в длъжностните характеристики на всяко лице. В министерството няма разработени анализи за необходимостта от човешки ресурси и тяхната натовареност, които да подпомагат ръководството при определянето на оптималния брой служители и тяхната ангажираност за извършване на ефективен контрол на концесионните договори. За периода 2018 г. -2019 г. е налице тежест, което създава предпоставки за неритмичност в работата, допускане на пропуски и грешки, и влияе негативно на организацията на контролната дейност. Недостатъчният административен капацитет е довел до необходимостта от сключването на граждански договори за подпомагане на дейността на дирекцията в МТ, ангажирана с осъществяването на контрола. В тези договори са възлагани дейности, които са с цикличен и повтарящ се характер, които са характерни за трудово, респ. служебно правоотношение, а не такива, свързани с постигане на определен резултат или предоставяне на специфична еднократна услуга. Сключването на договорите при тези условия е предпоставка за заобикаляне на действащото законодателство от една страна и неефективното разходване на публични средства, от друга.

Проверките на място на морските плажове, отдадени на концесии и под наем, са извършвани по утвърдени от министъра на туризма графици, като са предвидени два периода и съответно минимум по две проверки в рамките на летния сезон. При над 73 на сто от проверките на морските плажове не е спазен планираният в графичите срок, което е показател за формалност при планирането на проверките. Значителният обем на заложените проверки, извършването на спешни проверки по сигнали, проблемни казуси или поради форсмажорни обстоятелства, както и недостигът на персонал, не създават условия за своевременно и ефективно изпълнение на част от контролните дейности.

Във връзка с отчитането на резултатите от проверките на морските плажове на концедента, са представени доклади с определеното в закона съдържание, което е предпоставка за ефективно управление на процесите при тяхното възлагане и изпълнение.

При извършената проверка и на трите прекратени процедури²¹ през одитирания период за възлагане на концесии е установено, че процедурите за морски плажове „Ривиера“ и „Каварна“ са прекратени поради липса на оферти, чието съдържание отговаря на изискванията, определени с документацията за концесиите.

Предвид действията на комисията по провеждане на процедурата за възлагане на концесия за морски плаж „Албена“, не може да се изрази увереност, че с коригирането на документацията от комисията на първото ѝ заседание, същата не е била опорочена и прекратяването ѝ не е било наложено от действията на самата комисия. Извършването на корекции във формулата по третия критерий на първото заседание, показва, че комисията е била наясно дали е налице проблем с критерия за оценка, поради което не може да се приеме за достоверно твърдението ѝ в протокола от второто заседание, че порокът е открит на много късен етап от провеждането на процедурата.

В документацията и на трите процедури за възлагане на концесии за морски плажове са определени условия, с които е допусната възможност за субективна преценка от страна на конкурсната комисия дали да оцени конкретен критерий и да го включи при изчисляване на комплексната оценка, които са в несъответствие с решенията на МС за откриване на процедурите и за утвърждаване на минимални критерии за комплексна оценка на офертите.

Прекратяването на процедурите е създавало риск от необезпечаване на дейностите за летния сезон през 2019 г. и се е отразило негативно на интересите на концедента, тъй като при организирането и провеждането на процедурите са разходвани времеви, човешки и финансови ресурси. Не са изследвани причините за прекратяване на процедурите, с което не са осигурени подходящи условия за изпълнение на дейностите за мониторинг при възлагането на концесионните договори.

²¹ за морски плажове „Албена“, „Ривиера“ и „Каварна“

Осъщественият контрол при сключването на концесионните договори през одитирания период показва, че с малки изключения е спазен приложимия ред за възлагане на концесии за морски плажове. Вследствие на проведените процедури в законоустановения срок са сключени договори за предоставяне на концесия, с изключение на морски плаж „Албена“²². Концесионният договор е сключен една година след определения едномесечен срок от влизане в сила на Решението на МС за избор на концесионер,²³ а основание за отлагането според министерството е променената нормативна уредба. При полагане на дължимата грижа от страна на концедента обаче, е било възможно навременното сключване на концесионния договор, още повече, че извършването на законовите промени е било известно година по-рано. С цел обезпечаване на летен сезон 2019 г., морски плаж „Албена“ е отдаден под наем, с което са създадени условия за предоставянето на туристическата услуга.

През одитирания период не са определени задължения и отговорности на конкретни длъжностни лица за съставяне и поддържане на досиета на проведените концесионни процедури. Досиетата на концесионните договори не съдържат всички документи, свързани с проведените процедури и извършването на дейностите по предоставяне на концесиите, а непълната информация в тях затруднява проследяването на изпълнението на задълженията на концесионерите, последващия контрол и оценката на ефективността.

За двете години от одитирания период не е изпратена информация в нормативно определените срокове до Националният концесионен регистър (НКР) за сключените договори от одитната извадка, с което не е осигурена публичност и прозрачност на концесионната дейност.

По отношение на изпълнението на сключените договори за концесия на морските плажове, от дирекция УМП се контролира изпълнението на задълженията, свързани със срокове съгласно договорите и такива, произтичащи от действащата нормативна уредба. През одитирания период, МТ осъществява контрол по изпълнението на 144 морски плажа за 2018 г. и 143 през 2019 г., отдадени на концесия и под наем. Резултатите от контрола се отразяват в констативни протоколи от проверки на място, които не съдържат конкретни изводи и препоръки. Голяма част от контрола на морските плажове се основава на данни от геодезически мониторинг относно оценката на преместваемите обекти, чието разположение, обеми и предназначение са определени по утвърдени от министъра на туризма схеми и съгласно изискванията на разпоредбите за териториалното устройство. В 82 на сто от констативните протоколи по договорите от одитната извадка не се съдържа фактическото състояние на всеки конкретен морски плаж, защото контролът от длъжностните лица е осъществен без наличието на информация от извършен геодезически мониторинг. При документалните проверки по предоставените данни от концесионерите, не е възможно проследяването на действията, изпълнени от длъжностните лица, поради липса на одобрена форма за отразяване на резултатите от контрола. Това създава условия за формално изпълнение на контролните функции, води до ненавременни и неадекватни действия за отстраняване на пропуските, констатирани при проверките и влияе негативно на ефективността на контролната дейност.

От страна на МТ не е осъществяван системен контрол по сключването и предоставянето на застраховки на принадлежностите на морските плажове от концесионерите, както и на изпълнението на задълженията за представянето, формирането на размера и периода на покритие на банковите гаранции. Вследствие на това от концедента не са направени констатации и наложени неустойки относно непредставена банкова гаранция за 2019 г. от концесионера на морски плаж „Китен-юг“.

²² възложена с РМС № 882/05.12.2018 г.

²³ РМС № 882 от 05.12.2018 г. за определяне на концесионер, а договърът е сключен на 02.01.2020 г.

Проверките на морските плажове през одитирания период нарастват значително след постъпили сигнали и при възникването на извънредни обстоятелства от значим обществен интерес. Утвърдените правила, които регламентират осъществяването на контрола не съдържат ред за извършването на проверките по сигнали и тяхното докладване, което е предпоставка за ненавременни и неефективни действия.

Извършеният контрол от длъжностните лица върху изпълнението на финансовите задължения на концесионерите е навременен и за двете години от одитирания период събраните приходи са над 99 на сто от концесионни плащания. За одитирания период в МТ няма постъпили суми по издадените наказателни постановления. Събираемостта на наложените от МТ неустойки за неизпълнени задължения по договорите от концесионери и наематели е едва 56 на сто. Високият дял на обжалваните и отменени актове за установяване на административни нарушения и наказателни постановления, наложени след системни нарушения на задължения по концесионните договори показва неефективна административнонаказателната дейност.

Осигурена е публичност и прозрачност на информацията за изпълнението на концесионните договори за 2018 г. и 2019 г., чрез своевременното ѝ представяне в НКР.

За одитирания период резултатите от контрола са докладвани на министъра на туризма чрез годишни доклади след приключване на летния сезон, а не с подробни доклади след приключване на самите проверки. Несвоевременното докладване на министъра на туризма не позволява предприемане на навременни действия спрямо идентифицирани неизпълнения на концесионните договори и застрашава постигането на целите на контрола.

Осъщественият от Министерството на туризма контрол върху сключването и изпълнението на концесионните договори не е достатъчно ефективен.

Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор през одитирания период носят: Николина Ангелкова, министър на туризма за периода от 04.05.2017 г. до 24.07.2020 г., Марияна Николова, министър на туризма за периода от 24.07.2020 г. до 12.05.2021 г.²⁴ и Стела Балтова от 12.05.2021 г. към края на одита.²⁵

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение по ефективността на осъществявания от Министерството на туризма контрол върху изпълнението на концесионните договори за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.

Одитът е извършен в съответствие с Международно признатите одитни стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ.

²⁴ Одитно доказателство № 1

²⁵ Указ № 129 от 10.05.2021 г. за назначаване на служебно правителство, обн., ДВ, бр. 39 от 12.05.2021 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Основание и причини за извършване на одита

Одитът е извършен на основание чл. 38, ал. 1 от Закона за Сметната палата и в изпълнение на Заповед № ОД-06-02-011 от 21.09.2020 г., издадена от Тошко Тодоров, заместник-председател на Сметната палата.

2. Описание на обекта на одит

Обект на одита са дейностите по осъществяване на контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в Министерството на туризма.

Съгласно Закона за туризма (ЗТ), министърът на туризма осъществява държавната политика в областта на концесиите на морски плажове.²⁶

От 1 януари 2018 г. е в сила нов Закон за концесиите (ЗК), с който правомощията на концедент за държавните концесии се изпълняват от министър в съответствие с неговата отраслова компетентност.²⁷ Законът въвежда ясна институционална рамка и засилена координация в областта на концесиите. Същевременно с него са определени принципно нови разпоредби относно мониторинга и контрола.

Морските плажове или части от тях с прилежащата им акватория могат да се поддържат и управляват чрез предоставяне на концесия за услуга при условията и по реда на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК) и могат да се отдават на концесия за срок до 20 години.²⁸ В сила от 01.01.2019 г. концесиите за морски плажове се възлагат по реда на ЗК при спазване на ЗУЧК и с изм., бр. 60 от 2019 г. в сила от 30.07.2019 г., отново се възлагат по реда на ЗУЧК.

Морският плаж е територия, представляваща обособена част от крайбрежната плажна ивица, покрита с пясък, чакъл и други седиментни или скални образувания в резултат на естествени или изкуствено предизвикани в резултат на човешка дейност процеси на взаимодействие на морето със сушата. Те са изключителна държавна собственост.²⁹ С концесията за морски плаж на концесионера се възлага да извършва дейностите по осигуряване на водното спасяване, по обезопасяване на прилежащата акватория, здравното и медицинското обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж, както и да предоставя плажни услуги при условията на концесионния договор. Концесионерът осигурява свободен и безплатен достъп на морския плаж и поставя указателни табели със схеми на отделните зони и условията на концесията.³⁰

За осъществяване на държавната политика в областта на концесиите министърът на туризма: извършва подготвителните действия за възлагане на концесии за морски плажове при условията и по реда на ЗУЧК; внася в Министерския съвет (МС) предложения за възлагане на концесии за морските плажове; организира процедурите за определяне на концесионер; сключва концесионните договори; провежда процедури за отдаване под наем на морски плажове и сключва наемните договори; организира контрола по изпълнение на задълженията по сключените концесионни договори и договорите за наем; представлява държавата по дела, образувани във връзка с възникнали спорове по сключени концесионни договори, съответно по договори за наем, на морските плажове.³¹

В Министерство на туризма концесионната дейност е в правомощията на Дирекция "Управление на морските плажове" (УМП), която подпомага министъра, като организира и осъществява концесионната политика и дейностите по предоставяне на концесии на морски плажове, организира подготвителните действия по предоставянето на концесиите за обектите по реда на ЗУЧК и ЗК, извършва проверка на докладите за изпълнението на

²⁶ чл. 6, т. 34 от ЗТ

²⁷ чл. 17, ал. 2 от ЗК

²⁸ чл. 7, ал. 1 от ЗУЧК (редакция към 18.07.2017 г.)

²⁹ чл. 6, ал. 2 и ал. 3 от ЗУЧК

³⁰ чл. 7, ал. 2 от ЗУЧК

³¹ чл. 8 от ЗУЧК

концесионните договори и на годишните работни и инвестиционни програми на концесионерите на морски плажове, осъществява текущ контрол по изпълнението на действащите концесионни договори и осъществява постоянен контрол по изпълнението на задълженията за концесионните плащания.³²

Действащите концесионни договори за морски плажове през одитирания период, в т.ч. и прекратените такива, са 72 броя, върху изпълнението на които МТ осъществява контрол чрез планирани, документални и извънредни/внезапни проверки. С решение на МС са открити 34 бр. процедури за предоставяне на концесии за морски плажове, за които от Дирекция УМП са организирани и проведени съответните дейности.

Паричните постъпления от концесионни плащания, неустойки, гаранции и обезщетения постъпват като приход по бюджета на МТ. От МФ за одитирания период са одобрени План-сметки за разходите за концесионна дейност по разпоредбите на чл. 155, ал. 4 от ЗК.

ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

1. Цели на одита

В съответствие с определените в Международните стандарти на Върховните одитни институции общи цели на одита на изпълнението, настоящият одит има за цел:

1.1. Да предостави независима и обективна оценка относно ефективността на осъществявания контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в Министерството на туризма за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.

1.2. Да подпомогне ръководството на одитираната организация за идентифициране на слабостите и да даде препоръки за подобряване на одитираната дейност.

2. Обхват на одита

Одитираният период е от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.

Одитната задача обхваща съществени области от идентифицираните ключови въпроси, свързани със създадените условия, както и с осъществявания контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в Министерство на туризма.

Основният въпрос на одита е: Ефективен ли е контролът по сключването и изпълнението на концесионните договори в Министерството на туризма за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.?

Специфичните одитни въпроси са:

1. Създадени ли са условия за извършването на ефективен контрол по сключването и изпълнението на концесионни договори в МТ?

1.1. Утвърдени ли са стратегически документи с ясно определени цели относно осъществяването на контрола?

1.2. Разработени ли са оперативни планове за изпълнение и отчитане на заложените стратегически цели?

1.3. Действащата нормативна и вътрешна уредба осигуряват ли необходимите условия за осъществяване на одитираната дейност?

1.4. Осигурени ли са необходимите финансови ресурси за изпълнението на одитираната дейност?

1.5. Осигурени ли са достатъчно и квалифицирани специалисти за ефективното извършване на контрола?

1.6. При възлагането на концесиите създадени ли са условия за наблюдение, анализ и оценка (мониторинг)?

2. Извършва ли се ефективен контрол върху сключването на концесионните договори в МТ?

³² чл. 24а от Устройствения правилник на МТ (в сила от 10.05.2016 г.)

2.1. Създаденият ред за контрол осигурил ли е спазване на приложимите изисквания за сключване на концесионните договори?

3. Извършва ли се ефективен контрол върху изпълнението на концесионните договори за отдаване на морски плажове в МТ?

3.1. Осъщественият контрол допринесъл ли е за изпълнението на концесионните договори за отдаване на морски плажове?

3.2. Предприети ли са своевременни действия при получаване на жалби и сигнали по изпълнението на концесионните договори?

Размерът и видът на одитните процедури са в съответствие с разполагаемия ресурс на одита. Потенциалните проблеми при изпълнението на одитната задача са свързани основно с непредоставяне на изискваните документи и информация в срок поради затруднения, произтичащи от извънредната епидемиологична обстановка в страната.

Одитът е извършен в Министерството на туризма.

3. Одитни критерии

Одитните критерии и показатели за оценка на ефективността на осъществявания от МТ контрол върху сключването и изпълнението на концесионните договори са представени в приложение.³³

4. Одитна методология

4.1. Одитен подход

Въз основа на оценката на одитния риск при изпълнение на одита на осъществявания контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в Министерството на туризма са използвани резултатно-ориентиран подход и системно-ориентиран подход.

Посредством резултатно-ориентирания подход е проучена ефективността на изпълнението въз основа на определените критерии: условия за осъществяване на ефективен контрол и осъществен контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в МТ.

Използването на системен подход при оценяване на ефективността дава възможност за анализиране на отговорностите и функциите на различните участници в процеса и изпълнението на възложените им дейности.

С цел събиране на одитни доказателства, подкрепящи направените констатации и оценки, са анализирани първични документи, справки, отчети, доклади, протоколи и други.

Одитните процедури са изпълнени върху нестатистически одитни извадки, като са проверени:

а) процедури за определяне на концесионер, открити и приключили с решение на Министерски съвет, и чиито подготвителни действия са започнали през одитирания период;

б) действащи концесионни договори през одитирания период, като популацията е базирана на данни, предоставени от МТ.³⁴

При извършване на одита е приложен специализиран софтуер „Пентана“, който автоматизира и обединява всички аспекти на одитния процес от детайлното оценяване на риска и тестване на контролите, до проследяване на действията и подготвяне на проекта на одитен доклад.

4.2. Методи за събиране и анализ на информация

За постигане на целите на одита са използвани следните основни методи за събиране на информацията: проучване на стратегически, нормативни и вътрешни актове; документални проверки; въпросници за проучване на мнението на звената, осъществяващи контрол; извадки; анализ и обобщаване на получените данни, анкета и др.

³³ Приложение № 1 Определени одитни въпроси, критерии и показатели за оценка

³⁴ Приложение № 2 Концесионни договори от одитната извадка

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

I. Създадени условия за осъществяване на ефективен контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в МТ.

1. Стратегически документи на правителството с определени цели, относно осъществяването на контрол по сключването и изпълнението на концесионни договори

1.1. Яснота, последователност, обвързаност и съответствие на целите, заложи в различните стратегически документи.

Целите и приоритетите за устойчиво развитие на туризма са заложи в следните стратегически документи:

1.1.1. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“³⁵ поставя „устойчивият растеж“, като един от ключовите приоритети за европейското развитие през настоящото десетилетие, акцентиращ върху политиките, насочени към насърчаване на по-екологична и по-конкурентноспособна икономика, която използва по-ефективно ресурсите. За постигането на тази обща за Европейския съюз (ЕС) цел, всяка страна членка определя свои национални цели, отчитайки че устойчив растеж означава създаване на устойчива и конкурентноспособна икономика, използваща ресурсите по ефективен начин.³⁶

Националните цели на България, с оглед постигането на главните общи цели за ЕС са определени в Националните програми за реформи³⁷ в изпълнение на Стратегия „Европа 2020“. Същите са разработени и в съответствие с приоритетите за управление на правителството (2017–2021 г.), със средносрочната бюджетна прогноза и с Конвергентната програма на Република България (2018–2021 г.) В отговор на специфичните препоръки се извършва и ежегодна актуализация на програмите и плановете за действие с цел ускоряване на реформите и постигане на целите.

Ежегодно за изпълнението на националните цели се планират конкретни мерки. Основните заключения и напредъка по Стратегия „Европа 2020“ се отчитат с националните доклади на България за съответната година.³⁸

1.1.2. Национална програма за развитие: България 2020³⁹ (НПР БГ2020) е водещият стратегически и програмен документ, който конкретизира целите на политиките за развитие на страната до 2020 г. За ефективното изпълнение на заложените цели в стратегическата рамка на НПР БГ2020 има взаимна обвързаност и съгласуваност с приоритетните направления. Изпълнението на всеки приоритет включва реализацията на набор от многосекторни политики, които са фокусирани върху повишаване на количеството и качеството на факторите на социално-икономическия растеж в България.⁴⁰

Мерките, фокусирани върху политиката за: „Подкрепа за ефективно и устойчиво усвояване на туристическия потенциал на регионите“ са зададени и определени като област на въздействие, свързани с реализацията на *Подприоритет 5.4. „Подкрепа на сектор Туризм“* към Приоритет 5: „Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентноспособността на икономиката“.⁴¹ С тяхното изпълнение се стимулират разнообразните форми на туризма, развитието на маркетинга

³⁵ одобрена от държавните и правителствените ръководители на страните от ЕС през юни 2010 г.
<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=124>

³⁶ Приложение № 1 към Стратегия Европа 2020

³⁷ <https://www.minfin.bg/bg/867>

³⁸ <https://www.minfin.bg/bg/867>

³⁹ Приета с Решение № 1057 на Министерския съвет от 20.12.2012 г.

<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=765>

⁴⁰ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=765>

⁴¹ Приложение № 3 Цели, приоритети и мерки за осигуряване на устойчиво развитие на туризма в стратегическите документи

на туристическите региони и формирането на регионални туристически продукти, както и подпомагане повишаването на конкурентоспособността на този ключов сектор за българската икономика.

Политиките, включени в Приоритет 5, допринасят за постигането на по-висок икономически растеж и са фокусирани върху създаването на благоприятна институционална среда за иновации и инвестиции, както и повишаването на конкурентоспособността и подкрепата на сектор „Туризъм“. Към подприоритета и областите на въздействие⁴² не са разработени мерки и индикатори за изпълнение обвързани с контрола на концесионната дейност.⁴³

В стратегическия документ НПП БГ2020 се съдържат ясни цели и приоритети за осигуряване на устойчиво развитие на туризма, но не са включени такива относими към осъществяването на контрол на концесионната дейност.

1.1.3. Стратегията за устойчиво развитие на туризма в България с хоризонт 2014 - 2030 г.⁴⁴ има за цел по-рационалното използване на природните, културните, историческите и географските ресурси, с които страната разполага, като същевременно се акцентира върху привлекателността на регионите с туристически потенциал и възможностите, които те предлагат за развитието на специализирани форми на туризъм.

Основната цел на Стратегията е утвърждаване на конкурентоспособността и ефективността на туристическия сектор на България посредством оптимално използване на наличните природни и антропогенни ресурси в съответствие с пазарните изисквания и потребителските очаквания за устойчиво развитие на туризма.

Като се отчитат най-значимите глобални тенденции, които ще формират новата пазарна среда и бъдещето на българския туризъм в периода до 2020 г. и до 2030 г., в Стратегията се набелязва необходимостта от: разработване на туристически продукти като комбинация между специализираните видове туризъм; насочване на националната реклама; продукти, които имат потенциал за преодоляване на сезонността и създаване на емоционална връзка с България и търсене на възможности за привличане на инвестиции в туризма. Като туристически продукт с потенциал за развитие е определено Българското Черноморско крайбрежие, дълго 378 км. с обща площ на плажовете от около 12 хиляди дка, но като проблем за морския туризъм се отчита наличието на неохраняеми плажове, поради липсата на кандидати за отдаване на концесия или под наем.

В Стратегията за устойчиво развитие на туризма в България са определени 9 цели, подчинени на утвърждаването на конкурентоспособността и ефективността на туристическия сектор. За тяхното реализиране са формулирани приоритети и мерки, които не са пряко обвързани с контрола на концесионната дейност.⁴⁵ Това от своя страна не позволява предприемане на необходимите действия и проследяване на напредъка на страната относно концесионната дейност на морските плажове у нас.

Стратегията за устойчиво развитие на туризма в България осигурява обвързаност с политиката на Правителството „Растеж и устойчиво развитие на регионите“, чрез заложените цели в областта на развитието на туризма. Поставени са акценти върху дефинираните задачи и проблеми при управлението на туризма в България, ограничени до специфичната туристическа политика, които не са относими конкретно към осъществяването на контрол на концесиите на морски плажове.⁴⁶

1.1.3.1. С актуализацията на Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в България, 2014-2030 г. (Актуализираната НСУРТРБ)⁴⁷, Министерството на

⁴² „Подобряване на качеството на туристическите услуги“ и „Национален туристически маркетинг“

⁴³ НПП БГ2020, стр. 135

⁴⁴ Приета с Протокол № 22 на Министерския съвет от 04.06.2014 г.

⁴⁵ Стратегията за устойчиво развитие на туризма в България с хоризонт 2014 - 2030 г. стр. 8 и стр. 41

⁴⁶ Приложение № 3 Цели, приоритети и мерки за осигуряване на устойчиво развитие на туризма в стратегическите документи

⁴⁷ Приета с Решение № 65 на Министерския съвет от 02.02.2018 г.

туризма приема европейските и национални ангажименти по отношение на устойчивото развитие и представя план за постигането им в сферата на туризма. Целта на стратегията е да осигури трайна конкурентоспособност на България, като туристическа дестинация и достигане на устойчиво развитие на страната като цяло, чрез изпълнението ѝ на местно и национално ниво.

Стратегическата рамка включва цели и дейности в съответствие с основните приоритети на Европейската стратегия „Европа 2020“ и НПП БГ2020 в областта на туризма. Във връзка с разписаните цели са формулирани подцели, за постигането на които са предвидени мерки за тяхното изпълнение.⁴⁸

Като резултат при прилагането на стратегията през 2030 г. е заложено отличителните характеристики на България да са: туристическа дестинация с висококачествен туристически продукт, удовлетворяващ целевите потребители с конкурентоспособно съотношение между качество и цена, както и популярна дестинация за устойчив туризъм.

Първата стратегическа цел на актуализираната стратегия е *„Създаване на благоприятна околна и бизнес среда за развитие на устойчив туризъм“*, с подцел 1 *„Усъвършенстване на нормативната рамка и политиките за подобряване на околната и бизнес среда в туристическия сектор“* и съответна мярка за развитие на нормативната уредба.⁴⁹ В плана за действие към стратегията от МТ са заложени действия, свързани с развитието на нормативната уредба и политиките в областта на туризма, като актуализация на ЗТ, ЗУЧК и друга свързана нормативна база, в т.ч. прецизиране на организацията на ползването и туристическото обслужване на плажовете.⁵⁰ Вследствие на предвидените инициативи за усъвършенстването на нормативната рамка през одитирания период са изменени ЗТ⁵¹, ЗУЧК⁵² и ЗК⁵³. За постигането на същата подцел е предвидена мярка 1.1.5. *„Насърчаване на развитието на инфраструктурата“*, за изпълнението на която са заложени дейности, свързани с взаимодействие с отговорните институции за повишаване на хигиената и актуализиране на визуализацията на организацията на функционирането на плажовете.⁵⁴

От правителството са поети ясни стратегически ангажименти за осигуряване на устойчиво развитие на туризма, но не и такива в областта на контрола и развитието на концесионната дейност. В актуализираната НСУРТРБ са предвидени инициативи за промени в нормативната уредба, но осъществяването на контрол на концесионната дейност не е сред основните приоритети и/или стратегически цели, с което не се създават условия за ефективност на контрола върху концесиите на морските плажове.

1.1.4. Министерството на туризма предвижда през 2021 г. разработването на *Национална маркетингова стратегия*⁵⁵, както и координацията и взаимодействието с организациите за управление на туристическите райони при нейната реализация. Причините за забавянето на стратегията са свързани със спешното разписване на Кризисна програма за реклама, която да подпомогне тежката за българския туристически бранш обстановка през 2020 г.⁵⁶

⁴⁸ Приложение № 3 Цели, приоритети и мерки за осигуряване на устойчиво развитие на туризма в стратегическите документи

⁴⁹ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=902> и Приложение № 3 Цели, приоритети и мерки за осигуряване на устойчиво развитие на туризма в стратегическите документи

⁵⁰ Одитно доказателство № 3, Справка № 1

⁵¹ обнародван в ДВ бр. 37 от 04.05.2018 г.

⁵² обнародван в ДВ от 30 юли 2019 г.

⁵³ ЗИД на Закона за концесиите, обнародван в ДВ от 31 юли 2019 г.

⁵⁴ Одитно доказателство № 3, Справка № 1

⁵⁵ съгласно чл. 6, т. 2 от ЗТ

⁵⁶ Одитно доказателство № 3, т. 5 и т. 6

1.1.5. Със ЗК⁵⁷ е предвидено приемането на *Национална стратегия за развитие на концесиите (НСРК)*, която да съдържа общите и специфичните цели и приоритетите за възлагане на концесии в страната. Националната стратегия за развитие на концесиите в Република България (2018 г. - 2027 г.) е приета от Координационния съвет по концесиите⁵⁸ и е одобрена от МС,⁵⁹ на основание чл. 37, т. 1 от ЗК.

Визията за развитието на концесиите, общите и специфичните цели и приоритетите за възлагането им са определени въз основа на анализ на състоянието на концесиите, специфичните за страната нужди за развитие, както и в сътрудничество и консултации със заинтересованите страни. Чрез направеният анализ на държавните концесии в Стратегията е отразено неравномерното териториално разпределение, което произтича от липсата на стратегически подход, в резултат на което концесии се предоставят основно за природни ресурси, в т. ч. морски плажове, както и за такива ситуирани в ограничен брой области.⁶⁰

В НСРК са разписани принципи и основни приоритети при възлагането на концесиите. Дефинирани са общи цели, които съвпадат с тези от ЗК, определени в съответствие с принципите за добро управление. Постигането на общите и специфичните цели са обезпечени с конкретни мерки за изпълнението им.⁶¹

Морските плажове попадат в приоритет 3 на стратегията, а предоставянето им на концесии може да осигурят постигането на следните цели:

1. Предлагане на качествени и съвременни услуги на потребителите на територията на морските плажове и оптимизиране на цените на услугите;
2. Подобряване на състоянието и осъвременяване на морските плажове по подходящ, екологично изпълнен и естетически начин;
3. Запазване на морските плажове като екологично чист природен ресурс;
4. Обезпечаване на морските плажове със съвременни, безопасни и поддържани брегозащитни съоръжения посредством предоставяне на концесии за строителство и услуги за морски плажове;
5. Осигуряване и подобряване на достъпа до морски плажове;
6. Запазване и повишаване размера на концесионните възнаграждения, респективно бюджетните приходи от природния ресурс.

Определените в НСРК приоритети са основа за включване на проекти за концесии в Плана за действие за държавните концесии и в плановете за действие за общинските концесии.

За осигуряване на изпълнението на НСРК е необходимо да се изпълняват определени мерки, които поотделно и в тяхната съвкупност да осигурят по-нататъшното развитие на концесиите в страната. Сред тях са заложили и такива свързани с осъществяването на контрол за изпълнението на включените в съответния план за действие проекти за концесии. Включително и чрез новите функционалности на НКР, се създава възможност за висококачествена и достъпна информация за нуждите на мониторинга, контрола, анализа и управлението на концесионната дейност и усъвършенстването на концесионните политики.

Националната стратегия за развитие на концесиите е разработена в съответствие с целите и приоритетите на „Националната програма за развитие: България 2020“ и на Европейската стратегия „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Тя съдържа общите и специфичните цели и основните приоритети за възлагане на концесии в страната, в съответствие с чл. 45, ал. 1 от Закона за

⁵⁷ чл. 45, ал. 1, чл. 37, ал. 1, т. 1, чл. 38, ал. 1, т. 1 и чл. 39, ал. 1, т. 1 от ЗК (ДВ, бр. 96 от 2017 г., в сила от 01.01.2018 г.)

⁵⁸ на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗК на заседание, проведено на 19 юни 2018 г.

⁵⁹ на заседание, проведено на 20 юни 2018 г.

⁶⁰ т. 4.1.2. от Националната стратегия за развитие на концесиите

⁶¹ Приложение № 4 Мерки за осигуряване на НСРК

концесиите. С разписаните специфични цели и мерки по Приоритет 3 са създадени възможности за подобряване на координацията и контрола в областта на концесиите.

1.2. Предвиден механизъм за изпълнение, мониторинг и оценка.

Изготвянето и използването на подходящи методи за мониторинг на заложените стратегически цели гарантират приложимост и ефективност на процеса на вземане на решения, основан на периодична и систематична оценка на ресурсите, дейностите и резултатите.

1.2.1. Механизъм за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението на *НПР БГ2020* е предвиден в раздел V на програмата. Дългосрочният характер на документа изисква последователност и приемственост на политиките и ангажимент на високото политическо ниво по отношение на управлението и контрола по тяхното изпълнение. Отговорен орган за цялостното управление, наблюдение и контрол на *НПР БГ 2020* е Съветът за развитие към Министерски съвет.⁶²

Предвид всеобхватния характер на стратегическия документ, който е детайлизиран и на ниво конкретни мерки, обвързани с редица индикатори, изпълнението на тези мерки и отчитането им, позволява да се оцени тяхното въздействие и евентуално предприемане на съответните действия. Оперативното ниво за контрол върху изпълнението и отчитането се представлява от Координационен комитет по *НПР БГ2020*⁶³, който осигурява синергията между отделните приоритети в процеса на изпълнение и координиране на изработването на Тригодишния план за действие и годишната актуализация към него.

На база на подаваната информация за ангажираните финансови ресурси на ниво мярка, Министерството на финансите изготвя междинна оценка на въздействието от изпълнението на *НПР БГ2020*, която представлява оценка на постигнатите макроикономически ефекти от изпълнението на планираните мерки. Министерството на финансите също извършва предварителна оценка на въздействието от изпълнението на мерките, заложи в Плана за действие за изпълнението на *НПР БГ2020* в съответния период.⁶⁴ Същата представлява оценка на очакваните макроикономически ефекти от изпълнението на планираните мерки и се извършва с помощта на специален иконометричен модел на базата на информацията, подадена от институциите за ангажираните финансови ресурси на ниво мярка.

Създадена е необходимата организация за наблюдение и оценка, като във всеки тригодишен план за изпълнението на НПР БГ2020 е отчетен напредъкът на мерките за предходен период по приоритети, подприоритети и области на въздействие.

1.2.2. С цел мониторинг, наблюдение и оценка на постигането на заложените стратегически цели в *Стратегията за устойчиво развитие на туризма в България с хоризонт 2014 - 2030 г.* е включен SWOT анализ на България като туристическа дестинация, идентифициране на проблемите и предизвикателствата. Анализът откроява основните проблеми и нужди на туристическото развитие и е основа за определяне на приоритетните области, целите и мерките за интервенция в рамките на времевия хоризонт на Стратегията.

1.2.3. Мониторингът и оценката на изпълнението на *Актуализираната НСУТРБ* се отнасят до оценка на политиките относно икономичност, ефикасност и ефективност, като при формулирането на индикаторите е следван принципа SMART анализ.⁶⁵

Изпълнението на *Актуализираната НСУТРБ* се отчита чрез ежегодни мониторингови доклади,⁶⁶ в които намират отражение осъществените през годината

⁶² чл. 2, т. 7 от ПМС № 110 от 03.06.2010 г.

⁶³ чл. 8а от ПМС № 110 от 03.06.2010 г.

⁶⁴ <https://www.minfin.bg/bg/869>

⁶⁵ Актуализираната НСУТРБ, стр. 95

дейности и техните непосредствени резултати. Оценката на изпълнението на стратегията има за цел да установи доколко постигнатите резултати от изпълнението на плана съответстват на обществените очаквания и потребности от развитието на туристическия сектор. В Актуализираната НСУРТРБ⁶⁷ е определено първата междинна оценка за изпълнението ѝ за периода 2017-2020 г. да бъде направена до 31.03.2021 г. От МТ този срок не е спазен, като в Графика за обявяване на процедури по обществените поръчки на министерството за 2021 г. е заложено изготвянето на междинната оценка за изпълнението на Стратегията.⁶⁸

Като консултативен орган към министъра на туризма се създава⁶⁹ Национален съвет по туризъм (НСТ) за осъществяване на сътрудничеството и координацията в областта на туризма. Националният съвет по туризъм организира и осъществява дейността си в съответствие с основните си функции, определени в чл. 8 от ЗТ. Във връзка с подпомагането на министъра на туризма и провеждането на държавната политика в областта е разработен Правилник за организацията и дейността на НСТ.⁷⁰ На заседания на съвета се обсъждат резултати от дейността на органите, на които е възложено упражняването на контрол в туризма.⁷¹

Мониторингът на изпълнението на Актуализираната НСУРТРБ се базира на система от ключови индикатори, посочени и в Плана за действие на Стратегията, като се отчита чрез годишни мониторингови доклади. От МТ не е извършена първата междинна оценка за изпълнението на Актуализираната НСУРТРБ за периода 2017 г. - 2020 г.

Създадената стратегическа рамка е насочена до голяма степен към ключовите проблеми, свързани с устойчивото развитие на туризма, но не съдържа конкретни стратегически цели и система от приоритети и индикатори, свързани с контрол на концесионната дейност на морските плажове, което възпрепятства и оценката на ефективността на изпълнението на стратегическо ниво. Единствено НСРК стимулира и подпомага в средносрочен план развитието на концесиите, чрез определяне на основни принципи и приоритети за тяхното възлагане, на обективни показатели за измерване на тяхното изпълнение, и създава възможности за подобряване на координацията и контрола в областта на концесиите.

2. Разработени оперативни планове за изпълнение на целите от стратегическите документи и отчитане

Основна предпоставка за ефективното изпълнение на целите и приоритетите, насочени към осигуряване на устойчиво развитие на туризма, е създаването на адекватна организация за изпълнение на стратегическите документи и инициативи. За изпълнението на стратегиите и инициативите се разработват и приемат планове с подходящи мерки, отговорни органи, измерими индикатори и конкретни срокове.

2.1. За изпълнението на НПП БГ2020 от МС са приети тригодишен план за действие в периода 2018-2020 г.⁷² и планове за действие за изпълнението ѝ в периода 2019-2020 г.⁷³ и през 2020 г.,⁷⁴ чрез които се осигурява ежегодна оценка на напредъка по изпълнението на целите и приоритетите и актуализиране на плана за изпълнение. В плановете са

⁶⁶<https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/strategicheski-dokumenti/aktualizirana-nacionalna-strategiya-za-ustoychivo-razvitie-na>

⁶⁷ Актуализираната НСУРТРБ, стр. 92

⁶⁸ Одитно доказателство № 4, т. 2

⁶⁹ На основание чл. 7, ал. 1 от Закона за туризма (редакция от 18.10.2018 г.)

⁷⁰ утвърден със заповед № Т-РД-16-28 от 15.01.2015 г., изменен със Заповед № Т-РД-16-182/07.07.2015 г., изменен със Заповед № Т-РД-16-165/07.06.2016 г.

/ <https://www.tourism.government.bg/bg/nacionalen-suvet-po-turizum>

⁷¹ Одитно доказателство № 3, т. 8

⁷² Решение № 767 на Министерския съвет от 12 декември 2017 г.

⁷³ Решение № 15 на Министерския съвет от 17 януари 2019 г.

⁷⁴ Решение на Министерския съвет от 19 декември 2019 г.

определени мерки, насочени към *Подприоритет 5.4: Подкрепа на сектор Туризм* и Област на въздействие: Подобряване на качеството на туристическите услуги.⁷⁵ Тригодишните планове за действие за изпълнението на НПР БГ2020 и ежегодната им актуализация съдържат годишен отчет за изпълнението и са одобрени от Съвета за развитие и приети от Министерския съвет.⁷⁶

Индикаторите за изпълнение по мерките от съответните подприоритети и приоритети са представени в матрица, която е неразделна част от плановете.⁷⁷

2.2. Към Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014-2030 г. няма изготвен План за действие и липсват конкретни времеви параметри за изпълнението на дейностите. Според МТ поради факта, че не е бил наличен План за действие към стратегията, е довело до актуализирането ѝ.⁷⁸

Липсата на План за действие към стратегията не предоставя възможност за определяне на ясна последователност от действия при преодоляване на проблемите и обвързване на изпълнението с конкретни срокове и измерими резултати.

Актуализираната стратегия за устойчиво развитие на туризма е обезпечена с план за реализирането ѝ до 2020 г. с конкретни времеви параметри за изпълнение.⁷⁹ Планът за действие позволява предприемане на конкретни действия и мерки за стимулиране на устойчивия ръст в туризма.

Определените в проекта на Плана за действие за изпълнение на Актуализираната НСУРТБ през периода 2017-2020 г. мерки и дейности са насочени към постигането на специфичните цели по всяка от четирите стратегически цели на Националната стратегия, насочени към:

- а) създаване на благоприятна бизнес среда за развитие на устойчив туризъм в страната;
- б) развитие на конкурентоспособен туристически сектор;
- в) успешно позициониране на България на световния туристически пазар;
- г) балансирано развитие на туристическите райони в България.

Във връзка с управлението на процеса по изпълнението на Актуализираната НСУРТБ през периода 2017-2020 г. ежегодно се изготвят мониторингови доклади, в които се описват осъществените през годината дейности и техните непосредствени резултати.⁸⁰ Изпълнението на Актуализираната НСУРТБ се отчита с два междинни и един окончателен доклад пред Министерския съвет.⁸¹ Мониторинговите доклади служат като основа за оценка на изпълнението по отношение на приноса за постигане на планираните крайни резултати чрез наблюдение на непосредствените резултати и прилагането на определените в плановете за действие мерки. В тях се представят актуализираните резултати, определят се основните слабости и се предлагат насоки за бъдещето.

От МТ за одитирания период са разработени ежегодни мониторингови доклади⁸² за 2018 г. и 2019 г. с резултати от изпълнението на стратегическите цели, мерки и дейности от Актуализираната НСУРТБ. В мониторинговите доклади са отчетени резултатите от взаимодействието с отговорните институции за подобряване на пречистването и отвеждането на отпадъчните води в туристическите места, за повишаване на хигиената на

⁷⁵ Матрица с мерки за изпълнението на НПР: България 2020 в Тригодишният план за периода 2018-2020 г. <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=765>

⁷⁶ чл. 8а, ал. 5, т. 1 и § 2а от ПМС № 110 от 03.06.2010 г.

⁷⁷ <https://www.minfin.bg/bg/869>

⁷⁸ Одитно доказателство № 4

⁷⁹ https://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/strategy-policy/pril10.plan_nsurtb_2017-2020_fin_a3.pdf

⁸⁰ <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/strategicheski-dokumenti>

⁸¹ Актуализираната НСУРТБ стр. 91 и Одитно доказателство № 3, т. 4

⁸² <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/strategicheski-dokumenti/aktualizirana-nacionalna-strategiya-za-ustoychivo-razvitie-na>

плажовете и крайплажните пространства и за актуализирането на визуализацията на организацията на функционирането на плажовете.⁸³

2.3. Със ЗК⁸⁴ се възлага на Координационният съвет по концесиите да приеме План за действие за държавните концесии, който се одобрява от МС на основание чл. 37, т. 1 от ЗК. Редът за изготвянето на плана е определен с Наредбата за определяне на финансово-икономическите елементи на концесията.⁸⁵ Планът за действие обхваща периода 2019 - 2020 г.⁸⁶ Във връзка с предложения на министъра на туризма за включване, изключване и промяна на проекти за концесии за морски плажове, е приет актуализиран План за действие за държавните концесии (2019-2020 г.).⁸⁷ Плановите следват структурата на НСРК, като проектите за концесии са разпределени по приоритетите и специфичните цели за тяхното изпълнение. Очакваните резултати от изпълнението на Плана за действие са идентични с тези заложи в Стратегията. Цялостната координация, наблюдение (мониторинг) и оценка на изпълнението на Стратегията и плановите се осъществяват от Координационния съвет.

Във връзка с изпълнението на заложените мерки Координационният съвет е приел⁸⁸ насоки за отстраняване на системни проблеми, свързани с възлагането на концесиите и с изпълнението или прекратяването на концесионните договори, относно прилагането на ЗК за процедури за предоставяне на морски плажове, открити до влизане в сила на § 34 от ПЗР на същия закон, както и за договори за концесия за морски плажове, сключени след провеждане на процедура за предоставяне на концесия по реда на Глава втора „а“ (отм.) от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК).

През 2019 г. Координационният съвет не е приел доклад за състоянието на концесиите, въз основа на одобрените от Министерския съвет годишни отчети на концедентите и на обобщената информация за концесионните договори, предоставена от Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК), тъй като редът за изготвяне на отчетите е определен с Наредбата за мониторинга, управлението и контрола на концесиите.^{89,90}

2.4. В съответствие с изискванията на Закона за администрацията (ЗА),⁹¹ органите на изпълнителната власт в връзка със стратегическото планиране, поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение.

За одитирания период от министъра на туризма са утвърдени „Стратегически план на Министерство на туризма за 2018 г.“⁹² и „Цели на администрацията на Министерството на туризма за 2019 г.“⁹³, изпълнението на които е свързано и с одитираната дейност. Стратегическият план и целите на администрацията са публикувани на интернет

⁸³ По мярка мярка 1.1.5. „Насърчаване на развитието на инфраструктурата“ към подцел 1

⁸⁴ чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗК (обн., ДВ, бр. 96 от 1.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.)

⁸⁵ чл. 35 от ЗК

⁸⁶ Приет от Координационния съвет по концесиите на заседание, проведено на 17.01.2019 г. и одобрен от Министерския съвет на заседанието, проведено на 23.01.2019 г.

<https://nkr.government.bg/Information/GetPage/a1faf4bf-ac38-4b18-9948-7919cc98cad1>

⁸⁷ Приет от Координационния съвет по концесиите на заседание, проведено на 12 ноември 2019 г. и одобрен от Министерския съвет на заседанието, проведено на 18.12.2019 г.

⁸⁸ на заседание, проведено на 31 май 2019 г., по предложение на министъра на туризма

⁸⁹ Действието на Наредбата за одитирания период е спряно с Определение № 10782 от 7.09.2018 г. на ВАС на РБ - бр. 95 от 16.11.2018 г., в сила от 16.11.2018 г.

⁹⁰ Доклад за дейността на Координационния съвет по концесиите през 2019 г. (Приет на заседание, проведено на 13.02.2020 г., разгледан на заседание на МС на 01.04.2020 г.)

<https://nkr.government.bg/Information/GetPage/7a6e6cd7-6b62-451d-89ba-d426b5b71fe8>

⁹¹ чл. 33а от Закона за администрацията (ДВ, бр. 24 от 2006 г.)

⁹² утвърден със Заповед № Т-РД-04-12 от 17.07.2018 г. на министъра на туризма

<https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/strategicheski-dokumenti>

⁹³ утвърдени на 08.03.2019 г. <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/strategicheski-dokumenti>

страницата на МТ, с което е спазена разпоредбата на чл. 15, ал. 1, т. 6 от Закона за достъп до обществена информация.

Съгласно Методологията за стратегическо планиране,⁹⁴ поставените в дългосрочен план стратегически цели, отразяващи крайния ефект за обществото в резултат от провежданата политика, се конкретизират чрез формулиране на оперативни цели. Те трябва да преодоляват последователно идентифицираните проблеми и да са обвързани със срокове, да са ясни, постижими и измерими, а от друга страна, се залагат по-конкретни дейности с ясна последователност. За постигането на стратегическите цели е необходимо да се определят *дейностите*, свързани с постигането им. За да бъде възможно наблюдението върху изпълнението на дейностите, е необходимо да се определят измерители на изпълнението *индикатори*, чрез които да се проследява напредъкът за определен период от време в хода на изпълнението на задачите. Чрез тях се измерва дългосрочната ефективност и ползата за обществото, която е свързана със стратегическите цели в областите на политиката. Не са спазени изискванията, заложиени в методологията при разработването на Стратегическия план на Министерството на туризма за 2018 г., тъй като не са разписани значителна част от елементите за оценка на целите. В плана за 2018 г. не са определени дейности и конкретни индикатори за измерване на степента на постигане на ангажиментите и приоритетите от осъществяването на мерките, очакваните резултати, сроковете и отговорните структури за изпълнението на отделните мерки.⁹⁵ Това, от своя страна, не позволява да се оцени ефективността и ефикасността на изпълняваните мерки и ограничава възможностите за вземане на адекватни управленски решения за корективни мерки.

При разработването на Целите на администрацията за 2019 г. са предвидени заложените в Методологията елементи, с изключение на определянето на отговорните структури за изпълнението на мерките.⁹⁶

Концесионната дейност не намира отражение заложените стратегически цели в Стратегическия план на Министерството на туризма за 2018 г. и Целите на администрацията за 2019 г., това създава риск за ефекивното планиране и предприемане на мерки за подобряване и развитие на дейността.^{97, 98}

2.4.1. Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 - 2020 г.⁹⁹ поставя акцент върху разработването на годишните цели на администрациите, които да са съобразени със стратегическите документи и бюджета в програмен формат.

В бюджетите за 2018 г. и 2019 г., в програмен формат на МТ,¹⁰⁰ са заложиени следните стратегически и оперативни цели:

✓ *Стратегическа цел:* „Утвърждаване конкурентоспособността и ефективността на туристическия сектор на България посредством оптимално използване на наличните природни и антропогенни ресурси в съответствие с пазарните изисквания и потребителските очаквания за устойчиво развитие на туризма“.

✓ *Оперативна цел:* „Утвърждаване на туризма, като ключов за икономиката отрасъл“.

В бюджетната програма „Подобряване на политиките и регулациите в сектора на туризма“ са посочени дейностите за реализиране на целите, организационните структури,

⁹⁴ приета с Решение на Съвета за административната реформа (САР) от 28 април 2010 г. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90>

⁹⁵ Одитно доказателство № 3, Справка № 1

⁹⁶ <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/strategicheski-dokumenti>

⁹⁷ Одитно доказателство № 3, Справка № 1

⁹⁸ **Препоръка № 1**

⁹⁹ Приета с РМС № 140 от 17.03.2014 г.

¹⁰⁰ Отчетите за изпълнението на бюджета на МТ за 2018 г. и 2019 г.

<https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/byudzhet/otchet-i-byudzhet-za-2018-g>

<https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/byudzhet/byudzhet>

участващи в програмата, отговорностите за изпълнение на програмата, както и външните фактори, които могат да окажат въздействие върху постигането на целите на програмата. В бюджетната програма на МТ, при дефиниране на целите е определен и резултатът, който се предвижда да бъде постигнат за одитирания период, както и показателите за изпълнение. *Целите на бюджетната програма са съобразени с областта на политиката и със съответните стратегически цели.*¹⁰¹

Таблица № 1

БЮДЖЕТНА ПРОГРАМА – 7100.01.01 „ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ И РЕГУЛАЦИИТЕ В СЕКТОРА НА ТУРИЗМА”							
Приоритет Предоставяне на концесии и отдаване под наем на морски плажове							
№ по ред	Показатели за изпълнение	Отчет на показателите за 2018 г.			Отчет на показателите за 2019 г.		
		Мярка	Целева стойност	Отчет	Мярка	Целева стойност	Отчет
1	Приходи от концесии – общо постъпили от действащи концесионни договори	Лева	9 693 711	12 535 900	Лева	9 854 388	12 275 876
2	Брой отдадени на концесия морски плажове	Брой	58	62	Брой	57	62

Източник: Програмни бюджети на МТ за 2018 г. и 2019 г.

Ежегодно се изготвя Доклад за състоянието на администрацията от МС¹⁰², който се приема с решение на Министерския съвет (РМС) и се публикува на електронната страница на МС. Министерството на туризма е една от административните структури, които попълват информация¹⁰³ в раздел „Административни услуги и режими“¹⁰⁴ на Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА), необходима за изготвянето на годишния доклад за състоянието на администрацията.

Към Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2014-2030 няма изготвен План за действие и липсват конкретни времеви параметри за изпълнението на дейностите, определени индикатори и механизъм за мониторинг и оценка, което затруднява адекватното оценяване на ефекта от изпълнението на стратегическите цели.

Актуализираната НСУРПБ, която обхваща одитирания период, осигурява обвързаност и съгласуваност на целите в областта на туризма, като са заложен последователни насоки за постигането им, но осъществяването на контрол на концесионните договори не е сред тях.

Допуснати са пропуски свързани с определянето на елементи за измерване на планирането в Стратегическият план за 2018 г. и Целите на администрацията за 2019 г., което води до неефективно планиране и управление на изпълнението на целите. В програмните бюджети на МТ за 2018 г. и 2019 г. са предвидени цели, дейности и показатели, свързани с предоставянето на концесии и отдаването под наем на морски плажове. На ниво МТ липсват разработени ежегодни цели, свързани с управлението и контрола на концесионната дейност, което затруднява мониторинга и оценката за ефективността от осъществяването на контрола над концесионната дейност на морските плажове.

3. Адекватно и своевременно актуализирана правна рамка, в т.ч. вътрешни актове, правила и процедури

3.1. Приемане, утвърждаване, изменение на нормативните актове

На основание чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) крайбрежната плажна ивица е обект на изключителна държавна собственост. Съгласно

¹⁰¹ Одитно доказателство № 3 Справка № 2

¹⁰² https://iisda.government.bg/annual_report/488

¹⁰³ чл. 62 от Закона за администрацията и Одитно доказателство № 8.5

¹⁰⁴ https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_central_administrations?search=1&subSectionId=1468

ал. 5 на същата разпоредба, условията и редът, при които държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите по предходните алинеи, се уреждат със закон. Законът за държавната собственост (ЗДС) при дефиниране собствеността на държавата определя за публична държавна собственост „обекти и имоти по чл. 18, ал. 1 от КРБ, определени със закон за изключителна държавна собственост“. Придобиването, управлението и разпореждането с имоти държавна собственост се урежда със ЗДС. Съгласно същият закон,¹⁰⁵ имотите и вещите-публична държавна собственост не могат да бъдат обект на разпореждане и да се придобиват по давност.

Визираните в КРБ обекти-изключителна държавна собственост, са неотчуждаеми, не могат да се обявяват за частна държавна собственост, а правните възможности за тяхното ползване или включване в стопанския оборот са ограничени и изрично определени, в т. ч. на първо място чрез концесия.

В Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК) са въведени изрични разпоредби, свързани със статуса на морските плажове.¹⁰⁶ Съгласно чл. 6, ал. 1 крайбрежната плажна ивица е обособена територия, съставена от отделни морски плажове, представляваща част от морския бряг към прилежащата му акватория.

Относно прилежащата към морския плаж акватория собствеността се установява от разпоредбите на Закона за водите,¹⁰⁷ определящи че вътрешните морски води и териториалното море са изключителна държавна собственост.

От цитираната разпоредба следва, че в зависимост от местонахождението на съответния морски плаж неговата прилежаща водна площ – акватория е част от вътрешните морски води или от териториалното море на РБ. Следователно прилежащата на морския плаж акватория е изключителна държавна собственост.

Съобразно изложените основания, правото на собственост върху концесионния обект – морски бряг с прилежащата му акватория, принадлежи на българската държава и е с конституционно определен статус – изключителна държавна собственост.

3.1.1. Закон за концесиите (ЗК)

С приемането на закона в националното законодателство се въвеждат изискванията на Директива 2014/23 на Европейския парламент и на Съвета от 26.02.2014 г. за възлагане на договори за концесия (Директивата) и на Директива на Съвета от 21.12.1989 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и строителство (89/665/ЕИО) относно изискванията, свързани с концесии за строителство и концесии за услуги.

Законът за концесиите влиза в сила в едномесечен срок от обнародването му в Държавен вестник (ДВ) с изключение на разпоредбата на чл. 45, ал. 5, уреждаща забрана за откриване на процедура за определяне на концесионер, която не е включена в плана за действие за държавните концесии, съответно в плана за действие за общинските концесии – тази разпоредба влиза в сила в 12-месечен срок от обнародването на закона в Държавен вестник. От 01.01.2019 г. влизат в сила промените, въведени с § 34 от ПЗР на ЗК.

По подобие на отменения ЗК, новият закон също предвижда възлагането на концесията да включва извършване на подготвителни действия, провеждане на процедура за определяне на концесионер и сключване на концесионен договор. Законът урежда подробно правилата, изискванията и последиците на всяка от съответните стъпки.¹⁰⁸

¹⁰⁵ чл. 7, ал. 1 от ЗДС

¹⁰⁶ чл. 6, ал. 3 и ал. 4 от ЗУЧК

¹⁰⁷ чл. 14, т. 1 от Закона за водите

¹⁰⁸ Глава трета, раздели от I до XI от ЗК

За разлика от ЗК (отм.), с новия закон е предвидено, че възлагането на концесия се инициира не само служебно от концедента, но това може да става и по предложение на икономически оператор.¹⁰⁹

Друга съществена промяна е, че се добавят нови две процедури - състезателна процедура с договаряне и състезателен диалог. За определяне на концесионер за концесиите с трансграничен интерес се използва една от трите процедури съобразно определени в закона критерии, докато за концесиите без трансграничен интерес определянето на концесионер се извършва единствено чрез открита процедура.¹¹⁰ Тя се провежда на един етап, в който икономическият оператор подава едновременно заявление и оферта.

Процедурата за определяне на концесионер приключва с мотивирано решение, с което се конкретизират техническите, функционалните изисквания, финансово-икономическите и правните изисквания в съответствие с офертата на участника, определен за концесионер, и се определя срок за сключване на концесионния договор.¹¹¹

По подобие на изискванията на отменения Закон за концесиите, концесионният договор се сключва в писмена форма и с определеното в закона съдържание.

В съответствие с изискванията на Директивата, новият ЗК въвежда изрично регламентирани изисквания към подизпълнителите на концесионни договори. Договор за подизпълнение може да се сключи само с лице, за което не е налице основание за изключване и което отговаря на приложимите условия за участие, когато такива са посочени в обявлението за откриване на процедурата.¹¹²

Съгласно ЗК, Националният концесионен регистър (НКР) се поддържа като централизирана електронна информационна система, в която се вписва информация за всички концесии, като законът регламентира обема на съхраняваната информация, начина, по който се съхранява и начина за достъп до нея.

С преходните и заключителни разпоредби на ЗК се уреждат правилата относно попадащите в обхвата му заварени случаи. Съгласно тях, когато до влизането в сила на закона има прието решение за откриване на процедура за предоставяне на концесия по чл. 39 от ЗК (отм.), процедурата се довършва по ред на отменения закон.¹¹³

От 30.07.2019 г., съгласно ЗК концесиите за морски плаж се възлагат, изпълняват и контролират при условията и по реда на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.¹¹⁴

3.1.1. Закон за устройство на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК)

Морските плажове или части от тях с прилежащата им акватория могат да се поддържат и управляват чрез предоставяне на концесия за услуга при условията и по реда на ЗУЧК и могат да се отдават на концесия за срок до 20 години.¹¹⁵ В сила от 01.01.2019 г. концесиите за морски плажове се възлагат по реда на ЗК при спазване на ЗУЧК и с изм., ДВ, бр. 60 от 2019 г. в сила от 30.07.2019 г., отново се възлагат по реда на ЗУЧК.

Закона за устройството на Черноморското крайбрежие се явява специален по отношение на Закона за концесиите, в който се съдържа общата правна уредба.¹¹⁶

С § 34 от ЗК (в сила от 01.01.2018 г.) възлагането на концесия за морски плаж е прехвърлено по реда на Закона за концесиите. Действието на параграфа е отложено с една година, съгласно разпоредбата на § 41, т. 3 от ПЗР на ЗК¹¹⁷ - § 34, който влиза в сила от 01.01.2019 г.

¹⁰⁹ чл. 55 от ЗК

¹¹⁰ чл. 52 и чл. 54 от ЗК

¹¹¹ чл. 116 от ЗК

¹¹² чл. 133, ал. 2 от ЗК

¹¹³ § 4 от ПЗР на ЗК

¹¹⁴ чл. 25, ал. 3 от ЗК

¹¹⁵ чл. 7, ал. 1 от ЗУЧК (ред. към 18.07.2017 г.)

¹¹⁶ Приложение № 5 Сравнение между ЗК и ЗУЧК

¹¹⁷ ДВ, бр. 103 от 2017 г., в сила от 1.01.2018 г.

На основание § 41, т. 3 от ПЗР на ЗК¹¹⁸ до 01.01.2019 г. ЗУЧК е действащият специален закон, съдържащ както материалноправни разпоредби относно елементите, статуса и устройството на крайбрежната плажна ивица като обособена територия от морския бряг, така и процедурни правила относно подготовката на концесията, провеждането на конкурс и сключването на концесионен договор.

Със ЗУЧК се уреждат обществените отношения, свързани с: условията и реда за определяне на териториалния обхват на Черноморското крайбрежие и на крайбрежната плажна ивица, изискванията, правилата и нормативите за тяхното устройство, ползване, застрояване и опазване; правомощията и координацията на дейността на централните и териториалните органи на изпълнителната власт и на органите на местното самоуправление, както и взаимоотношенията им с физическите и юридическите лица при осъществяване на държавната политика по устройство на Черноморското крайбрежие и условията за управление на морските плажове.

Концесия за морски плаж се предоставя чрез провеждане на конкурс за определяне на концесионер.¹¹⁹ Дейностите по предоставяне на концесията включват: изготвяне на обосновка на концесията; провеждане на процедура за предоставяне на концесия; сключване на концесионен договор. Процедурата за предоставяне на концесия за морски плаж включва: приемане на решение за откриване на процедура за предоставяне на концесия; провеждане на конкурс за определяне на концесионер; приемане на решение за определяне на концесионер.

Министърът на туризма осигурява изготвянето на обосновка на концесията и внася в Министерския съвет предложение за предоставяне на концесия за морски плаж.¹²⁰

Министърът на туризма или упълномощено от него длъжностно лице възлага със заповед изготвянето на обосновка на концесията за морски плаж на експерти от МТ и/или на експерти от други министерства и ведомства, съобразно тяхната компетентност, и/или на външни консултанти.¹²¹

Съгласно разпоредбите на ЗУЧК¹²² концесионерът на морски плаж се определя чрез конкурс. В конкурса може да участва всяко физическо или юридическо лице или обединение от такива лица.

Министерският съвет приема решение за откриването на процедура – конкурс за предоставянето на концесия.¹²³ Решението се обнародва в ДВ и може да бъде обжалвано в 10-дневен срок от обнародването по реда на Закона за концесиите.

Министър-председателят в 7-дневен срок от влизането в сила на РМС назначава комисия за организацията и провеждането на конкурса. В закона са определени изискванията за председател, заместник председател и членовете на комисията.¹²⁴ Решенията на комисията се вземат с квалифицирано мнозинство от две трети от присъстващите.

На първото си заседание комисията: определя датата, мястото и часа на провеждане на конкурса и датата, до която се приемат заявления с оферти за участие в конкурса; одобрява конкурсната документация, определя цената и сроковете за закупуването ѝ; одобрява образец на декларацията за опазване тайната на сведенията, които се съдържат в конкурсната документация и подготвя съобщение за провеждане на конкурса.

В обявените ден и час за провеждане на конкурса комисията на открито заседание отваря пликите по реда на тяхното вписване в регистъра и проверява дали са спазени

¹¹⁸ в сила от 02.01.2018 г., обн. ДВ бр. 96 от 2017 г., доп. ДВ бр. 103 от 28.12.2017 г., изм. ДВ бр. 7 от 19.01.2018 г., изм. ДВ бр. 15 от 16.02.2018 г.

¹¹⁹ чл. 8а от ЗУЧК (обн. ДВ, бр. 27 от 2013 г.)

¹²⁰ чл. 8г от ЗУЧК (ред. ДВ, бр. 20, в сила от 15.03.2016 г.)

¹²¹ чл. 8г, ал. 2 от ЗУЧК (ред. ДВ, бр. 20, в сила от 15.03.2016 г.)

¹²² чл. 8е от ЗУЧК (ред. ДВ, бр. 27 от 2013 г., отм. бр. 96 от 2017 г., в сила от 1.01.2019 г. - изм., бр. 103 от 2017 г.)

¹²³ чл. 8д, от ЗУЧК (ред. ДВ, бр. 27 от 2013 г., отм., бр. 96 от 2017 г., в сила от 1.01.2019 г. - изм., бр. 103 от 2017 г.)

¹²⁴ чл. 8ж от ЗУЧК (ред. ДВ, бр. 27 от 2013 г., отм., бр. 96 от 2017 г., в сила от 1.01.2019 г. - изм., бр. 103 от 2017 г.)

изискванията на конкурсната документация. На закрито заседание комисията извършва оценка и класиране на заявленията с офертите при спазване на критериите за оценка, определени в решението на МС за откриване на процедурата, и конкурсната документация. За резултатите от конкурса комисията изготвя доклад, проект на решение на МС и протокол.

Съгласно ЗУЧК¹²⁵ МС приема решение за определяне на спечелилия конкурса участник, което се обнародва в "Държавен вестник". С решението се оправомощава министърът на туризма да сключи договор за концесия от името на концедента със спечелилия участник, да организира контрола по изпълнението на концесионния договор, както и да предявява вземанията на концедента по съдебен ред и да представлява държавата по дела, свързани с изпълнението на концесионния договор.

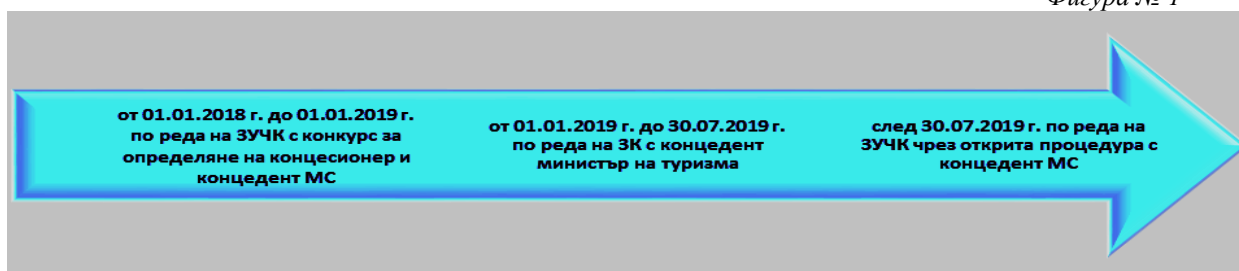
С § 2, ал. 1 от ПЗР на Закона за допълнение на ЗК,¹²⁶ който влиза в сила от 01.01.2019 г.¹²⁷ е определено, че дейностите по предоставяне на концесии за морски плажове, за които до 1 януари 2019 г. е прието решение на МС по отменения чл. 8д, ал. 1 от ЗУЧК,¹²⁸ се довършват по реда на отменената Глава втора „а“ от ЗУЧК. За периода от 01.01.2019 г. до изменението на законовата рамка липсва регламентацията относно довършването на вече стартирали процедури за предоставяне на концесии на морски плажове. Договорите за посочените дейности, независимо от датата, на която са сключени, запазват действието си и се изпълняват в съответствие с договорените в тях условия.

С § 4 от горепосочения закон са въведени съществени промени в концесионния режим на морските плажове¹²⁹, които са отразени в ЗУЧК обн. ДВ бр. 60 от 2019 г.

В новата Глава втора „а“ на ЗУЧК¹³⁰ се съдържат правилата относно възлагане на концесия, като концесионер се определя само чрез провеждане на откритата процедура, уредена в ЗУЧК. За разлика от общото правило на ЗК,¹³¹ съгласно което правомощията на концедент за държавна концесия се упражняват от съответен министър, ЗУЧК¹³² предвижда за концесиите на морските плажове концедент да бъде Министерският съвет.

През одитирания период са извършвани три промени на нормативната уредба по отношение на режима на възлагане на концесиите за морски плажове, като същото се извършва:

Фигура № 1



Обект на концесия, възложена по реда на ЗУЧК, са морските плажове с прилежащата им акватория. Обектът на концесия може да включва и принадлежности, определени в решението за откриване на процедурата.¹³³

¹²⁵ чл. 8н, ал.2 от ЗУЧК (ред. ДВ бр. 20 от 2016 г., в сила от 15.03.2016 г., отм., бр. 96 от 2017 г., в сила от 1.01.2019 г. - изм., бр. 103 от 2017 г.)

¹²⁶ Закона за допълнение на ЗК, обн. ДВ бр. 60 от 30.07.2019 г.

¹²⁷ Съгласно § 7 от Закона за допълнение на ЗК, обн. ДВ бр. 60 от 30.07. 2019 г., в сила от 01.01.2019 г.

¹²⁸ ЗУЧК, ДВ бр. 58 от 18.07.2017 г., в сила от 18.07.2017 г., чл. 8д от ЗУЧК (Нов - ДВ, бр. 27 от 2013 г.) (1) (изм. - ДВ, бр. 40 от 2014 г.)

¹²⁹ ЗДЗК, ДВ бр. 60 от 30.07.2019 г.

¹³⁰ обн. ДВ, бр. 60 от 2019 г.

¹³¹ чл. 17, ал. 2 от ЗК

¹³² чл. 8а, ал. 3 от ЗУЧК (обн. ДВ., бр. 60 от 30.07.2019 г.)

¹³³ чл. 8б от ЗУЧК

Концесионният договор винаги се сключва с търговец, съгласно правилата на ЗУЧК.¹³⁴

Министърът на туризма внася в МС предложение за възлагане на концесия за морски плаж, като съдържанието на решението за откриване на процедурата за възлагане на концесия е определено в чл. 8д, ал. 1 ЗУЧК. Решението на МС се обнародва в „Държавен вестник“ и може да бъде обжалвано в 10-дневен срок от обнародването му по реда на глава шеста от ЗК. В 14-дневен срок от влизането в сила на решението, то се изпраща от длъжностното лице, определено от министъра на туризма за вписване в Националния концесионен регистър.¹³⁵

Комисията за организацията и провеждането на откритата процедура се назначава от министър-председателя, в 7-дневен срок от влизането в сила на решението за откриване на процедурата. Комисията се състои от петима членове, включително председател и заместник-председател. Председател на комисията е министърът на туризма или длъжностно лице от МТ, а за заместник-председател и членове се включват представители на МТ и един представител на специализираната администрация на МС. Комисията заседава, когато присъстват повече от половината от членовете ѝ. Решенията на комисията се вземат с мнозинство повече от половината от присъстващите ѝ членове.¹³⁶

Комисията изготвя доклад, проект на решение на Министерския съвет за определяне на концесионер и протокол за резултатите от откритата процедура в тридневен срок от приключването ѝ. Министерският съвет приема решение за определяне на концесионер, което се обнародва в ДВ. С решението се оправомощава министърът на туризма да сключи договор за концесия от името на концедента със спечелилия участник, да организира контрола по изпълнението на концесионния договор, както и да предявява вземанията на концедента по съдебен ред и да представлява държавата по дела, свързани с изпълнението на концесионния договор.¹³⁷

Както решението на МС за определяне на концесионер, така и това за прекратяване на процедурата, подлежат на обжалване по реда на вече споменатата Глава шеста от ЗК, като в случаите на определяне на концесионер изрично е определен 10-дневен срок от обнародването на решението в ДВ.¹³⁸

Съдържанието на концесионния договор е определено в чл. 8п, ал. 2 ЗУЧК.

Разпоредбите относно изпълнението, изменението и прекратяването на концесионните договори са обособени в Глава втора „б“ от ЗУЧК. За изпълнението на концесионния договор се прилагат разпоредбите на раздел II от Глава четвърта, с изключение на чл. 130 и чл. 132 от ЗК.¹³⁹

Условията за сключване на договори за подизпълнение са уредени в чл. 8т и 8у ЗУЧК. За разлика от общата уредба в ЗК, е необходимо само подизпълнителят да бъде лице, което отговаря на професионалните и техническите изисквания, съобразно извършваната дейност. Срокът, в който концесионерът е длъжен да предостави на концедента договора за подизпълнение, е 10 работни дни от сключването му.

До 30.07.2019 г. съгласно чл. 8, ал. 1, т. 6 от ЗУЧК министърът на туризма организира контрола по изпълнение на задълженията по сключените КД. С приемането на Глава втора „в“¹⁴⁰ от ЗУЧК се детайлизира контрола по изпълнението на сключените концесионни договори за морски плажове, като се включва периодичен контрол на

¹³⁴ чл. 8в, ал. 3 и 4 от ЗУЧК

¹³⁵ чл. 8д, ал. 2 и ал. 3 от ЗУЧК

¹³⁶ чл. 8ж, ал. ал. 1, 2, 7 и 8 от ЗУЧК

¹³⁷ чл. 8м, ал. 1 и ал. 2 от ЗУЧК

¹³⁸ чл. 8м, ал. 3 и ал. 4 от ЗУЧК

¹³⁹ чл. 8с, ал. 1 от ЗУЧК

¹⁴⁰ обн. ДВ бр. 60 от 30.07.2019, в сила от 30.07.2019 г.

изпълнението на условията на концесията и на задълженията на концесионера по концесионния договор в съответствие с предвиденото в него.¹⁴¹

Съгласно разпоредбите на ЗУЧК когато в концесионния договор не е предвиден ред за извършване на контрол от страна на концедента, той се извършва по ред, определен от министъра на туризма. Контролът за изпълнение на сключените концесионни договори се осъществява от министъра на туризма чрез длъжностни лица от съответната администрация. Длъжностните лица осъществяват контрол чрез периодични проверки на изпълнението на задълженията на концесионерите по конкретните концесионни договори, включително по изпълнението на задълженията за концесионни възнаграждения.¹⁴²

Определено от министъра на туризма длъжностно лице ежегодно в срок до 30 септември представя в НКР информация за изпълнението на концесионния договор за предходната година. Информацията се изпраща по образец, който се поддържа на интернет страницата на Националния концесионен регистър.¹⁴³

В зависимост от броя на контролираните концесионни договори, от вида на обектите на концесия и от териториалното им местоположение, министърът на туризма назначава една или повече комисии за контрол на действията на длъжностните лица, осъществяващи от своя страна контрол за изпълнението на сключените договори.¹⁴⁴

Нарушенията по ЗУЧК се установяват с актове на длъжностни лица на МТ, наказателните постановления се издават от министъра на туризма или от оправомощено от него лице.¹⁴⁵

3.1.2. Закон за туризма

Министърът на туризма провежда държавната политика в областта на туризма, като: осъществява държавна политика в областта на концесиите на морски плажове и изпълнява правомощията на концедент за концесиите на морските плажове; изпълнява правомощията на концедент за концесиите за морски плаж, включително организира и осъществява дейността по предоставяне под наем на морските плажове, които не са възложени на концесия (от 01.01.2018 г. до 30.07.2019 г.); организира и осъществява дейността по предоставяне под наем на морските плажове, които не са възложени на концесия (ред. ДВ, бр. 60 от 2019 г., в сила от 30.07.2019 г.).¹⁴⁶

3.1.3. Наредба за мониторинга, управлението и контрола на концесиите (НМУКК)¹⁴⁷

За срока на изпълнение на концесионния договор, със ЗК е предвидено и ново задължение на концедента, а именно да извършва мониторинг и контрол на изпълнението на задълженията на страните по договора, както и одит на концесионера. Респективно за концесионера е предвидено задължение да изпраща на концедента отчет за изпълнението на концесионния договор в срок и със съдържание, определени с договора.¹⁴⁸ Законът също така предвижда, Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол (АПСК)¹⁴⁹ да извършва независим външен контрол на изпълнението на определени концесионни договори посредством планови проверки, които да се извършват по одобрен от МС план за работа за съответната година, както и извънредни проверки, възложени от Координационния съвет.¹⁵⁰ Редът за осъществяване на мониторинга, управлението и

¹⁴¹ чл. 8щ и чл. 8ю от ЗУЧК ДВ., бр. 60 от 30.07.2019 г.

¹⁴² чл. 8щ, ал.ал. 2, 3 и 4 от ЗУЧК

¹⁴³ чл. 8щ, ал. 7 от ЗУЧК

¹⁴⁴ чл. 8ю, ал.1 от ЗУЧК

¹⁴⁵ чл. 33 от ЗУЧК

¹⁴⁶ чл. 6 от Закона за туризма в сила от 01.01.2018 г.

¹⁴⁷ Приета с ПМС на МС № 177 от 20.08.2018 г. обнародвано в ДВ бр. 70 от 24.08.2018 г.

¹⁴⁸ чл. 131 от ЗК

¹⁴⁹ Сега Агенция за публичните предприятия и контрол (АППК)

¹⁵⁰ чл. 42 от ЗК

контрола, включително обхватът на контрола, който ще се извършва от АПСК, следва да се определят с наредба, приета от МС. Предвидено е тази наредба да бъде приета в срок до 6 месеца от влизането в сила на закона.¹⁵¹

Съгласно § 2, ал. 1 от ПЗР на НМУКК, действията по осигуряване изпълнението на концесионни договори, сключени по отменените ЗК¹⁵² и Глава втора „а“ от ЗУЧК¹⁵³, включващи извършването на мониторинг и контрол на изпълнението на договорите, както и изработването на предложения до МС, съответно до общинския съвет, за изменение или прекратяване на договорите, се изпълняват от министрите и кметовете на общини при условията на договорите и по реда на тази наредба.

Поради постъпила жалба срещу НМУКК с искане за спиране действието на подзаконовия нормативен акт, ВАС¹⁵⁴ спира действието на Наредбата до приключване на производството с влязъл в сила съдебен акт. Възобновено е действието ѝ, с протоколно определение от 02.10.2019 г. на ВАС.¹⁵⁵

Отчитайки гореизброените обстоятелства Наредбата за мониторинга, управлението и контрола на концесиите реално не действа през 2018 г. и 2019 г., което се отразява негативно на осъществяването на ефективен контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори.

За одитирания период е налице празнота по отношение на действията включени в предмета на НМУКК, която оказва влияние върху редът, по който се осъществяват мониторинга, управлението и контрола при възлагането и изпълнението на концесиите.

3.1.4. Методика за определяне на минималния размер на концесионното плащане за морските плажове – обекти на концесия, по реда на чл. 8, ал. 2 и ал. 3 от ЗУЧК (отм.).¹⁵⁶ С нея се урежда начинът за определяне на минималния размер на концесионното плащане за морските плажове. Концесионното плащане е паричният еквивалент, който концесионерът дължи на концедента за предоставеното му право на експлоатация на морския плаж за срока на концесията.¹⁵⁷ За всяка година от срока на концесията концесионерът дължи годишни концесионни плащания. Базата за изчисляване на размера на концесионното плащане се определя по формулата, разписана в чл. 5 от Методиката.

От месец ноември 2019 г. е в сила нова Методика за определяне на минималния размер на концесионното възнаграждение за морските плажове.¹⁵⁸ С нея се цели справедливото разпределение на икономическата и финансова изгода от концесията за морски плаж между концедента и концесионера, като се отчита основното задължение на концесионера да осигурява и извършва задължителните дейности на морския плаж съгласно чл. 7, ал. 2 от ЗУЧК. Годишното концесионно възнаграждение е паричният еквивалент, който концесионерът дължи на концедента срещу предоставеното му право на експлоатация на морския плаж за срока на концесията.¹⁵⁹ Размерът на годишното

¹⁵¹ чл. 44 и § 6 от ЗК

¹⁵² ЗК (отм., ДВ, бр. 96 от 1 декември 2017 г., в сила от 2 януари 2018 г.)

¹⁵³ нова, ДВ, бр. 27 от 2013 г.; отм., бр. 96 от 2017 г., в сила от 01.01.2019 г.; изм., бр. 103 от 2017 г.

¹⁵⁴ с Определение № 10782 от 07.09.2018 г. на ВАС

¹⁵⁵ обнародвано в ДВ бр. 97 от 10.12.2019 г.

¹⁵⁶ Приета с ПМС № 9 от 19.01.2015 г., обн., ДВ, бр. 7 от 27.01.2015 г., изм. и доп., бр. 59 от 29.07.2016 г., в сила от 29.07.2016 г., отм. с ПМС № 277 от 04.11.2019 г., обн. ДВ бр. 88 от 8.11.2019 г., в сила от 8.11.2019 г.

¹⁵⁷ чл. 3, ал. 1 от Методиката (отм.)

¹⁵⁸ създадена по реда на чл. 8, ал. 2 и ал. 3 от ЗУЧК, Приета с ПМС № 277 от 04.11.2019 г., обн. ДВ, бр. 88 от 08.11.2019 г., в сила от 08.11.2019 г.

¹⁵⁹ чл. 3, ал. 1 от Методиката за определяне на минималния размер на концесионното възнаграждение за морските плажове - обекти на концесия, приета с ПМС № 277 от 04.11.2019 г.

концесионното възнаграждение се определя по формула, разписана в чл. 4 от Методиката.¹⁶⁰

3.1.6. Законодателни промени, инициирани от МТ

Съгласно представена информация¹⁶¹ законодателните промени, които са инициирани от МТ в областта на концесионирането на морските плажове през одитирания период са, както следва:

а) На основание Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация (УПМСНА),¹⁶² с писмо¹⁶³ от МТ са изпратени за съгласуване до всички заинтересовани лица материали относно проект на РМС за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на ЗУЧК. През 2019 г. предложените текстове са приети и обнародвани¹⁶⁴.

Със Законопроекта се предвиждат съществени изменения в административно-наказателните разпоредби на ЗУЧК. Вследствие на извършен анализ на забранителните и ограничителните разпоредби на закона са разписани конкретни административно-наказателни текстове. Прецизирани са също така и нормите, засягащи и органите, които са ангажирани с административното производство при установяването на нарушението и определянето на наказанието.

Предвидено е препращане към правилата за реализиране на административно-наказателно производство в съответния закон в случаите, в които се засяга област на регулиране, попадаща в компетентността на друг административен орган.

С разпоредбите на новите текстове се определят изрично и видовете преустановителни и възстановителни принудителни административни мерки. В този смисъл ЗУЧК се привежда в съответствие с изискването на чл. 23 от ЗАНН, съгласно който случаите, в които могат да се прилагат принудителни административни мерки (ПАМ), техният вид, органите, които ги прилагат и начинът за тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване следва да бъдат уредени в съответния специален закон.

С предложения проект на закон се цели улесняване и систематизиране на процеса по осъществяване на контрол при констатиране на повторни нарушения и налагане на съответните санкции.

б) На 01.01.2019 г. влиза в сила отмяната на Глава втора „а“ от ЗУЧК¹⁶⁵, по която се предоставят концесии на морски плажове. За периода от 01.01.2019 г. до 30.07.2019 г. е в сила ЗК по отношение на възлагането на концесии на морски плажове. С писмо¹⁶⁶ от МТ е предложен проект на РМС за приемането на Закона за допълнение на ЗК, като приетият закон е обнародван в ДВ, бр. 60 от 2019 г. С предлаганите изменения се цели създаване на специална цялостна уредба на концесиите за услуга с обект морски плаж, както и облекчаване на административната тежест и създаване на възможност за намаляване на срока на процедурата.

С влизането в сила на ЗДЗК¹⁶⁷ се приемат нови разпоредби относно: провеждането на процедури за възлагане на концесии на морски плажове, изпълнението, изменението и прекратяването на концесионен договор и контрола по изпълнението на сключения концесионен договор от ЗУЧК. Уредени са и начина, по който се довършват дейностите по предоставяне на концесии на морски плаж, за които до 01.01.2019 г. е прието ПМС по отменения чл. 8д, ал. 1 от ЗУЧК, действието и изпълнението на сключените въз основа на

¹⁶⁰ чл. 4 от Методиката за определяне на минималния размер на концесионното възнаграждение за морските плажове - обекти на концесия, приета с ПМС № 277 от 04.11.2019 г.

¹⁶¹ Одитно доказателство № 5.1

¹⁶² чл. 32 от УПМСНА

¹⁶³ Одитно доказателство № 6

¹⁶⁴ ДВ, бр. 56 от 2019 г.

¹⁶⁵ отм. ДВ бр. 96 от 2017 г., в сила от 01.01.2019 г.

¹⁶⁶ Одитно доказателство № 7

¹⁶⁷ ДВ бр. 60 от 2019 г., в сила от 30.07.2019 г.

тези дейности договори, приложимите разпоредби за тяхното изменение, прекратяване и срок.

През одитирания период действащата нормативна уредба се променя често, не е пълна и не е съобразена със спецификите на морските плажове, което създава трудности при прилагането ѝ. Наредбата за мониторинга, управлението и контрола на концесиите, поради обжалване, реално не действа през 2018 г. и 2019 г., което води до празнота по отношение на действията, включени в предмета на регламентацията ѝ.

Честите промени през одитирания период в правната рамка и непълнотата ѝ са предпоставки за неефективност на контрола при сключването и изпълнението на концесионните договори.

3.2. Актуализиране на вътрешните актове

3.2.1. Вътрешни правила на дирекция „Управление на морските плажове“

Дирекция „Управление на морските плажове“ (УМП) подпомага министъра на туризма по организирането и провеждането на процедури за предоставяне на концесии, планирането и аналитичното проследяване на приходите и разходите по концесионната дейност, изготвянето на предложения за предоставяне на концесии, организиране и провеждане на процедури за предоставяне на наеми за морски плажове, по осъществяването на контрола по концесионните договори и договорите за наем, съгласно нормативно определените правомощия.¹⁶⁸ Дирекцията е част от специализираната администрация на МТ и е структурирана в два отдела – отдел „Методология“ и отдел „Контрол на концесионната дейност“ (ККД).

През одитирания период на основание ЗА¹⁶⁹ и Устройственият правилник на Министерството на туризма (УПМТ)¹⁷⁰ са приети и действат ВП на дирекция УМП, утвърдени на 09.05.2016 г., отменени с нови, утвърдени на 30.05.2019 г.¹⁷¹ С ВП на дирекция УМП от 30.05.2019 г. не са извършени съществени промени по отношение на функциите и структурата на дирекцията.

Промените са във връзка с отпадане на отменените подзаконовни нормативни актове, а именно ППЗК (отм.)¹⁷² и премахване на разписаното задължение в правилата от 2016 г.¹⁷³ относно съставянето, поддържането и съхраняването на електронни досиета за всички сключени от министъра на регионалното развитие и благоустройството концесионни договори и договори за отдаване под наем на морски плажове.¹⁷⁴

*След отмяната на ППЗК (отм.) вътрешните правила на дирекцията не са своевременно актуализирани, което не предпоставя извършването на ефективен контрол. Въвеждането на електронни досиета за цялостния процес по сключването на концесионните договори и ред за управлението на дигиталните документи би облекчило достъпа до тях в реално време и би подобрило сигурността им.*¹⁷⁵

3.2.2. Вътрешни правила на отдел „Методология“ и Вътрешни правила на отдел „Контрол на концесионната дейност“ (ККД)

На основание ЗА¹⁷⁶ и УПМТ¹⁷⁷ през одитирания период са разработени и утвърдени по три броя вътрешни правила:

¹⁶⁸ чл. 2 от Вътрешни правила на дирекция „Управление на морските плажове“ (ВП на дирекция УМП)

¹⁶⁹ чл. 25, ал. 4 от Закон за администрацията

¹⁷⁰ чл. 5, ал. 3 и чл. 25 от УПМТ

¹⁷¹ Одитно доказателство № 8.1

¹⁷² отменен от 01.01.2018 г.

¹⁷³ чл. 5, т. 10 от ВП на дирекция УМП

¹⁷⁴ чл. 5, т. 15; чл. 6, ал. 2 и ал. 4 от ВП на дирекция УМП от 2016 г.

¹⁷⁵ Препоръка № 2.1

¹⁷⁶ чл. 25, ал. 4 от Закон за администрацията

¹⁷⁷ чл. 5, ал. 3 от УПМТ

а) за организиране на процесите по прогнозиране, планиране на концесиите за морски плажове, по организиране и провеждане на процедурите за определяне на концесионер и сключването на концесионните договори, които се осъществяват от отдел „Методология“¹⁷⁸

б) за организацията на дейностите по осъществяване на контрол по изпълнение на концесионните договори, както и организацията за съхраняване и архивиране на документацията в отдел ККД.¹⁷⁹

3.2.2.1. Вътрешни правила на отдел „Методология“

При извършения анализ на вътрешните правила на отдел „Методология“ е установено, че в тях се уреждат дейността, структурата, функциите и организацията на работа на отдела, както и задълженията на служителите по отношение на подготовката, провеждането и сключването на договори за концесии за морски плажове.

С ВП на отдел „Методология“ от 2016 г. е описан редът по отношение на планирането, предварителните действия, провеждането на процедурата, сключването на договор и действията във връзка със съхранение на документацията по предоставените концесии. Съгласно Правилата организацията на дейността на отдела относно подготовката и провеждането на процедури за предоставяне на концесии за услуги за морски плажове се осъществяват чрез пряко възлагане на съответните дейности от началника на отдела и директора на дирекция УМП на експерти в отдела, съобразно тяхната компетентност. Общият контрол по изпълнение се възлага на директора на дирекция УМП.¹⁸⁰

Установено е, че в правилата приети през 2016 г., са отразени срокове, които не са в рамките на определените в съответните разпоредби на ЗУЧК.¹⁸¹ Съгласно отговор на одитираната организация констатираното несъответствие се дължи на факта, че същите са заимствани от МРРБ при прехвърлянето на дейността по управлението на морските плажове в МТ през 2016 г.¹⁸²

Утвърдените ВП¹⁸³ на отдел „Методология“ от 30.05.2019 г. отменят тези от 2016 г., като описват действията на служителите по отношение на преминаването на възлагането на концесиите от реда по ЗУЧК по реда по ЗК от 01.01.2019 г. Според одитираната организация, причината за актуализирането на правилата, повече от 5 (пет) месеца след влизане в сила на новата нормативна уредба е липсата на нормативно определен срок за изменение на вътрешните правила по дейността в случай на промяна на действащото законодателство.¹⁸⁴

В тях са разписани действията на служителите при подготовката, провеждането, сключването, изменението и прекратяването на договор за концесия на морски плаж, работа с НКР. Съгласно правилата, за всеки морски плаж, за който се провежда процедура за предоставянето му на концесия, се съставя досие, съдържащо всички документи, свързани с процедурата и участниците в него, а документацията се съхранява в дирекция УМП.¹⁸⁵ В тях не е конкретизиран редът за възлагане на отговорностите по организирането и съставянето на одитното досие, отговорните длъжностни лица и сроковете за осъществяване на задълженията им. Към правилата има приложение, в което са посочени документите, които се архивират.

¹⁷⁸ Утвърдени на 09.08.2016 г., на 30.05.2019 г. и на 29.11.2019 г.; Одитно доказателство № 8.1

¹⁷⁹ Утвърдени на 23.10.2017 г., на 30.05.2019 г. и на 27.11.2019 г.; Одитно доказателство № 8.1

¹⁸⁰ § 1 от ВП на отдел „Методология“ от 2016 г.

¹⁸¹ Глава втора „а“ от ЗУЧК Представяне на концесия на морски плаж, ред. бр. 58/2017 г., действаща до 29.05.2019 г., съгласно §34 от ЗК, в сила от 01.01.2018 г.

¹⁸² Одитно доказателство № 5.1.

¹⁸³ Заповед № Т-РД-04-6 от 30.05.2019 г. на министъра на туризма

¹⁸⁴ Одитно доказателство № 9, т. 1.2.2.

¹⁸⁵ чл. 55, ал. 1 и ал. 2 от ВП от 30.05.2019 г.

В края на 2019 г. са приети нови ВП на отдел „Методология“.¹⁸⁶ Причината за забавяне на актуализацията им с повече от 3 месеца след влизане в сила на новата нормативна уредба, според одитираната организация, е наложилото се разучаване на промените в закона, както и евентуалното им практическо приложение.¹⁸⁷

Въпреки отложеното прилагане на ЗК от 01.01.2019 г., актуализирането на вътрешните правила не е осъществено своевременно. През по-голямата част от одитирания период са прилагани правилата от 2016 г., в които се препраща към отменени разпоредби на Закона за концесии (отм.), което не способства за ефективност в работата на служителите от отдел „Методология“.

По отношение на съхранението и архивирането и в трите редакции на вътрешните правила е записано, че за всяка проведена концесионна процедура следва да се съставя досие. В правилата е конкретизирано съдържанието на всяко досие за проведена концесионна процедура, както и организирането на документите в приложението. В тях не е посочен ред за възлагане на отговорностите по организирането и съставянето на концесионното досие.

3.2.3. Вътрешни правила на отдел „Контрол на концесионната дейност“

Функциите на отдел ККД са свързани с¹⁸⁸: участие в комисии и/или работни групи, изготвящи предложения за промени, изменения и/или допълнения на нормативни актове, регламентиращи процесите във връзка с морските плажове; подготовка и изпращане до НКР и до Държавен вестник съответните решения и обявления; при възлагане от министъра на туризма, на действия по извършване на допустимите от ЗК изменения на КД; осъществяване на контрол за изпълнение на предоставяне на доклади от концесионера по ред и срокове, определени с КД; организация и осъществяване на дейността по контрол на предоставените концесии.

Във ВП на отдел ККД от 2019 г.¹⁸⁹ са описани по-подробно функциите и задачите по отношение на извършвания контрол, в т. ч. и по отношение на архивирането на досиета, но не е посочено, как се възлагат дейностите по архивиране на документите в досието.¹⁹⁰

Актуализирането на ВП на отдел ККД от 30.05.2019 г. е извършено след повече от 5 месеца от влизане в сила на новата нормативна уредба, като според МТ няма нормативно определен срок за изменение на вътрешните правила в случаите на промяна на действащото законодателство.¹⁹¹

С утвърждаването на ВП на отдел ККД от 27.11.2019 г.¹⁹² е разписано,¹⁹³ че извършването на извънредни или внезапни проверки се извършва след „устна заповед на министъра“. Съгласно отговор на МТ, причините за въвеждането ѝ, са по искане на министъра с оглед необходимостта от извършването на такива проверки и в отговор на силното медийно отразяване на различни казуси по Черноморието, които изискват своевременни проверки.¹⁹⁴

С ВП на отдел ККД¹⁹⁵ е дадена възможност за възлагане на трети лица на изпълнението на определени експертни или технически дейности, свързани с контролната дейност. Причините за това съгласно отговор на МТ са: прилагане на принципа на четири

¹⁸⁶ ВП на отдел „Методология“, утвърдени със Заповед № Т-РД-04-16 от 27.11.2019 г.

¹⁸⁷ Одитно доказателство № 9, т. 1.2.2.

¹⁸⁸ чл. 5 от ВП на отдел ККД от 30.05.2019 г. и от 27.11.2019 г.

¹⁸⁹ от 30.05.2019 г. и 27.11.2019 г.

¹⁹⁰ Одитно доказателство № 9, т. 1.2.3.

¹⁹¹ Одитно доказателство № 9, т. 1.2.3.

¹⁹² утвърдени със Заповед № Т-РД-04-17 от 29.11.2019 г. на министъра на туризма

¹⁹³ чл. 11, ал. 1, т. 3 от ВП на отдел ККД

¹⁹⁴ Одитно доказателство № 9, т. 1.2.3.

¹⁹⁵ чл. 18 от ВП на отдел ККД от 27.11.2019 г

очи; възможност за по-голяма оперативност; липса на специализирани уредби/техника/софтуер и липса на човешки ресурс.¹⁹⁶

Актуализирането на ВП на отдел ККД от 27.11.2019 г. е извършено след повече от 3 месеца от влизане в сила на новата нормативна уредба, и въпреки това в тях липсват изискванията относно: доказателствения материал към констативните протоколи за извършване на проверки по документи и проверки на място; конкретни контролни действия, които служителите трябва да извършат при проверка на документи и проверка на място, съобразно спецификата на конкретен концесионен обект и задълженията на концесионера; контролни действия на длъжностните лица върху начина на определяне на размера на дължимото концесионното възнаграждение и тяхното документирание, както и ред и срок за докладване на резултатите от извършените проверки.¹⁹⁷

През 2019 г. със заповед на министъра са определени служители, които да водят досиета за изпълнението на концесионни договори. От МТ не са представени на одитния екип заповеди, с които се възлага на определени служители за одитирания период да водят досиета на процедурите по възлагане на концесия за морски плаж.¹⁹⁸

Вътрешните правила на отдел ККД не са своевременно актуализирани спрямо променената през одитирания период нормативна уредба, което води до риск от неефективното осъществяване на контрола при сключването и изпълнението на концесионните договори.

3.2.4. Вътрешни правила за отчитане на постъпилите приходи и извършените разходи по осъществената концесионна дейност и отдаването под наем на морските плажове, издадени на основание ЗА¹⁹⁹ и УПМТ²⁰⁰ със заповед²⁰¹ на министъра на туризма.²⁰² С тях се регламентира редът за документооборота между дирекция „Финанси и управление на собствеността“ (ФУС) и дирекция УМП във връзка с постъпилите приходи и извършените разходи по осъществяваната от министерството на туризма концесионна дейност. Основните цели на правилата са осигуряване на своевременна информация и съответните документи за текущото начисляване на вземанията от предоставените концесии, както и законосъобразност и прозрачност при осъществяването на контролните дейности от дирекция УМП.²⁰³

3.2.5. Правилникът за дейността на Комисията за контрол за действията на длъжностните лица по чл. 8ю от ЗУЧК е утвърден на основание ЗА²⁰⁴ и УПМТ²⁰⁵ със заповед²⁰⁶ на министъра на туризма. Приет е на проведеното първо заседание²⁰⁷ на Комисията за контрол (КК), определена със заповед²⁰⁸ на министъра на туризма. Целта на създадената комисия е оценка на законосъобразността и целесъобразността на действията на длъжностните лица, осъществяващи контрол на изпълнението на задълженията по концесионните договори, както и препоръка на мерки за повишаване на ефективността и ефикасността на този контрол.²⁰⁹

¹⁹⁶ Одитно доказателство № 9, т. 1.2.3.

¹⁹⁷ Одитно доказателство № 9, т. 1.2.3.

¹⁹⁸ Одитно доказателство № 9, т. 1.2.3.

¹⁹⁹ чл. 25, ал.4 от Закона за администрацията

²⁰⁰ чл. 5, ал. 3 и чл. 12, ал. 3 от УПМТ, приет с ПМС № 447 от 23.12.2014 г., обн. ДВ бр. 108 от 30.12.2014 г., изм. и доп. ДВ бр. 35 от 10.05.2016 г.

²⁰¹ Заповед № Т-РД-04-8 от 07.07.2017 г.

²⁰² Одитно доказателство № 8.1

²⁰³ чл. 1, ал. 2, т. 2 от Вътрешни правила за отчитане на постъпилите приходи и извършените разходи по осъществената концесионна дейност и отдаването под наем на морските плажове

²⁰⁴ чл. 25, ал. 4 от ЗА, във връзка с чл. 8 ю, ал. 5 от ЗУЧК

²⁰⁵ чл. 5, ал. 3 от УПМТ, приет ПМС № 447 от 23.12.2014 г., обн. ДВ бр. 108 от 30.12.2014 г., изм. и доп. ДВ бр. 35 от 10.05.2016 г., изм. ДВ бр. 70 от 24.08.2018 г., изм и доп. ДВ бр. 108 от 29.12.2018 г.

²⁰⁶ Одитно доказателство № 8.3

²⁰⁷ Заседанието е проведено на 11.11.2019 г.

²⁰⁸ Заповед № Т-РД-16-257 от 07.11.2019 г. на министъра на туризма

²⁰⁹ чл. 5 от Правилник за дейността на КК за действията на длъжностните лица по чл. 8ю от ЗУЧК

С правилника се уреждат редът и условията за осъществяване на контрол от Комисията, състава²¹⁰ и правомощията ѝ, условията и реда за провеждането на заседанията и други. При осъществяването на своята дейност членовете ѝ и длъжностните лица, които извършват контрол на изпълнението на концесионните договори имат право на: свободен достъп до подлежащите на контрол обекти на концесия, да изискват и проверяват данни, сведения и справки, свързани с изпълнението на концесионния договор, да изискват от проверяваните лица писмени обяснения във връзка с изпълнението на концесионните договори.²¹¹

В правилника не е определен срок за представяне на протоколите от проведените заседания за одобрение от министъра, както и ред за предприемане на действия при констатиране неизпълнени задължения.

3.2.6. През 2019 г. на основание ЗА²¹² и УПМТ²¹³ със заповед²¹⁴ на министъра на туризма са утвърдени „**Правила за проверка на отчетите и докладите преди и след сезона за изпълнение на задълженията по концесионни договори за морски плажове**“. Съгласно т. 2 от заповедта контролът по изпълнението ѝ е възложен на директора на дирекция УМП. Целта на правилата е подпомагане дейностите, свързани с отчетите и докладите преди и след сезона за изпълнение на концесионни договори за морски плажове. В тях е разписан редът за приемането, проверката, отразяването на отчетите/докладите в специален регистър от длъжностните лица, както и изпратените писма до концесионера за корекции или допълнително поискани документи.²¹⁵ Съгласно правилата, след преглед на всички отчети/доклади след сезона се изготвя доклад до директора на дирекция УМП. При констатиране на неизпълнение на инвестициите длъжностното лице прави предложение до министъра да отправи до концесионера искане за отстраняване на неизпълнението и/или налага неустойка и/или отправя предупреждение за едностранно прекратяване на КД в съответствие с предвиденото в него.²¹⁶

Нормативната уредба по отношение на сключването и изпълнението на концесионните договори в МТ е обемна, често променяща се и включена в много на брой актове. Големият обем актове създават условия за непоследователност в действията и/или пропуски, което е предпоставка за неефективен контрол.

Извършването на контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори е регламентирано с вътрешни правила, утвърдени от министъра на туризма. В правилата не са детайлно разписани изисквания по отношение на конкретните контролни действия, които следва да бъдат извършвани при различните видове проверки, както и на ред за отчитане на сключването и изпълнението на КД, което е предпоставка за неефективен контрол.

След отпадането на нормативното основание за съществуването на комисииите за контрол през 2018 г. в края на 2019 г. в МТ е приет Правилник за дейността на Комисията за контрол за действията на длъжностните лица. За одитирания период в министерството не е регламентиран ред за състава и задълженията на КК; за докладване на резултатите от извършения контрол и за предприемане на действия при констатирано/и неизпълнение/я на задълженията по концесионните договори.

Действащите през одитирания период вътрешни правила не са своевременно актуализирани за осъществяване на ефективен контрол върху сключването и изпълнението на концесионните договори. Липсата на изисквания по отношение на

²¹⁰ § 2 от ПЗР на Правилник за дейността на КК за действията на длъжностните лица по чл. 8ю от ЗУЧК

²¹¹ чл. 8 от Правилник за дейността на КК за действията на длъжностните лица по чл. 8ю от ЗУЧК

²¹² чл. 25, ал. 4 от Закона за администрацията

²¹³ чл. 5, ал. 3 от УПМТ

²¹⁴ Одитно доказателство № 10

²¹⁵ чл. 9 от Правила за проверка на отчетите и докладите преди и след сезона за изпълнение на задълженията по концесионни договори за морски плажове

²¹⁶ чл. 7 от Правила за проверка на отчетите и докладите преди и след сезона за изпълнение на задълженията по концесионни договори за морски плажове

конкретните контролни действия, които следва да се извършват при различните видове проверки и на ред за отчитане на изпълнението на КД, създава условия за формално изпълнение на контролните действия и за неадекватен контрол върху сключването и изпълнението на КД.

4. Наличие на своевременно финансово осигуряване на одитираната дейност.

4.1. Утвърдени средства по бюджета на МТ за осигуряване на концесионната дейност

Министерството на туризма осъществява счетоводството си съгласно изискванията на Закона за счетоводството (ЗСч), Закона за публичните финанси (ЗПФ), както и на основата на стандартите, сметкоплана и указанията, издавани от министъра на финансите по чл. 164 от ЗПФ.²¹⁷

Паричните постъпления от концесионни възнаграждения за държавни концесии, от неустойки, гаранции и обезщетения постъпват като приход по бюджета на МТ. Част от паричните постъпления от концесионни възнаграждения за държавните концесии се превеждат от министерството по бюджетите на общините по местонахождение на обекта на концесия.²¹⁸

Разходите за концесионна дейност се предвиждат и финансират чрез бюджетите на МТ и на МФ. Предвидените по бюджета на МФ разходи се извършват и по бюджета на МТ въз основа на одобрена от министъра на финансите план-сметка за разходване на средствата и извършване на промени по реда на чл. 109 или чл. 110 от ЗПФ.²¹⁹

Разходите по организирането на процедурите по отдаване на морските плажове на концесия и последващия контрол по изпълнението по концесионните договори се планира и отчита по бюджета на МТ в „Политика в областта на устойчиво развитие на туризма“ и бюджетна програма „Подобряване на политиките и регулациите в сектора на туризма“.²²⁰

Дирекция УМП планира и следи аналитично приходите и разходите по концесионната дейност.²²¹

Дирекцията изготвя разпределение на утвърдените разходи по одобрената от министъра на финансите план-сметка за концесионната дейност на МТ за текущата година по месеци. След изготвянето ѝ изпраща разпределението на МФ и представя копие от него на дирекция ФУС.²²²

В срок до 15-то число на месеца, следващ отчетния, дирекция ФУС представя в писмен вид на дирекция УМП, справка за извършените разходи по видове по одобрената от министъра на финансите план-сметка за концесионната дейност на МТ за съответната година.²²³

От МФ са одобрени план-сметки за разходите за концесионната дейност на МТ в размер на 579 900 лв. за 2018 г. и 609 900 лв. за 2019 г. по основни параграфи от ЕБК. От дирекция УМП са изготвени месечни разпределения на разходите за двете години, които са изпратени в МФ и на дирекция ФУС.²²⁴

С писма от МТ до министъра на финансите са направени предложения за извършване на промени в разпределението на одобрените със сметката разходи за

²¹⁷ чл.163 от ЗПФ

²¹⁸ чл. 155, ал. 1 и ал. 2 от ЗК

²¹⁹ чл. 155, ал. 3 и ал. 4 от ЗК

²²⁰ ЗДБРБ за 2018 г. и ЗДБРБ за 2019 г.

²²¹ чл.5, т. 6 от ВПДУМП от 2016 г.

²²² чл. 2, ал. 3 от Вътрешни правила за отчитане на постъпилите приходи и извършените разходи по осъществяване на концесионната дейност и отдаването под наем в МТ

²²³ чл.8, ал. 2 от Вътрешни правила за отчитане на постъпилите приходи и извършените разходи по осъществяване на концесионната дейност и отдаването под наем в МТ

²²⁴ Одитно доказателство № 11, т. 8

концесионната дейност. Извършените вътрешно-компенсирани корекции за 2018 г.²²⁵ на разходите за концесионна дейност са представени в Таблица № 2.

Таблица № 2 (за 2018 г.)

№	Параграф (§)	Наименование на параграфа:	Утвърден план (лв.)	Корекция (лв.)
1.	02-00	Други възнаграждения	51 600	91 600
2.	05-00	Осигуровки	6 200	11 200
3.	10-00	Издръжка	485 100	440 100
4.	19-00	Платени данъци	2 000	2 000
5.	52-00	Придобиване на ДМА	35 000	35 000
6.	53-00	Придобиване на НДА	0	0
		Всичко:	579 900	579 900

Източник: План-сметката за 2018 г.

До министъра на финансите са изпратени писма с предложения за промени в разпределението на разходите по одобрената план-сметка за 2019 г. Извършените вътрешно-компенсирани корекции на разходите за концесионна дейност по план-сметката за 2019 г.²²⁶ са представени в Таблица № 3.

Таблица № 3 (за 2019 г.)

№	Параграф (§)	Наименование на §	Утвърден план (лв.)	Корекция (лв.)	Корекция (лв.)
1.	02-00	Други възнаграждения	52 000	97 000	99 000
2.	05-00	Осигуровки	6 300	10 300	10 300
3.	10-00	Издръжка	499 600	487 600	490 600
4.	19-00	Платени данъци	2 000	10 000	10 000
5.	52-00	Придобиване на ДМА	40 000	0	0
6.	53-00	Придобиване на НДА	10 000	5 000	0
		Всичко:	609 900	609 900	609 900

Източник: План-сметката за 2019 г.

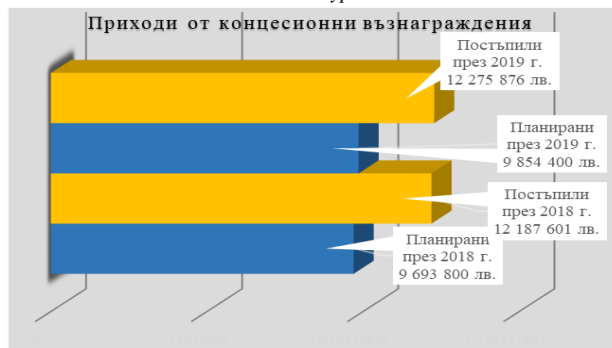
От МТ са предприети действия, като е създадена организация и са планирани средства по бюджета на министерството за концесионна дейност.

С одобрените от МФ план-сметки за разходи за концесионната дейност за 2018 г. и 2019 г. са осигурени средства по бюджета на МТ за осъществяване на дейностите по сключването и контрола върху изпълнението на концесионните договори.

4.2. Степен на изпълнение на приходите и разходите за концесионната дейност

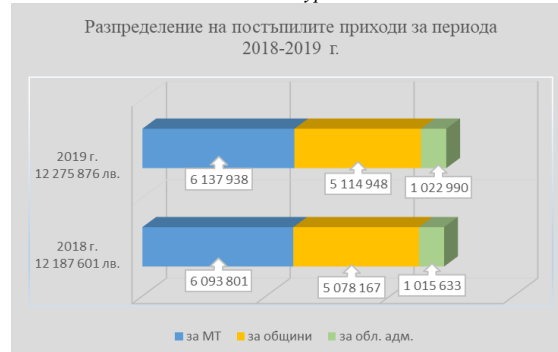
4.2.1. При планирани от МТ за 2018 г. приходи в размер на 9 693 800 лв., постъпилите са с 2 493 801 лв. повече (12 187 601 лв.), което е изпълнение от 125,7 на сто. Планираните общо приходи от концесии за 2019 г. са в размер на 9 854 400 лв., а постъпилите са 12 275 876 лв., което е с 2 421 476 лв. повече, или изпълнението е 124,6 на сто. Постъпилите приходи през 2019 г. са с 88 275 лв. повече спрямо 2018 г. (Фигура № 2).

Фигура № 2



Източник: Справки с приходите на МТ

Фигура № 3



²²⁵ Одитно доказателство № 11, т. 8

²²⁶ Одитно доказателство № 11, т. 8

Приходите от концесионни възнаграждения на морски плажове, се разпределят както следва: петдесет на сто от сумата на концесионното възнаграждение се превежда по бюджета на общината на чиято територия се намира съответният плаж, десет на сто се превежда по бюджета на областта²²⁷ и четиридесет на сто от сумата на концесионното възнаграждение постъпват като приход по бюджета на МТ (фигура № 3).

През 2019 г. отчетените приходи от глоби, неустойки, лихви и санкции са 212 934 лв.²²⁸ или с 134 356 лв. по-малко от 2018 г.

Дирекция УМП организира и осъществява дейността по предоставяне под наем на морските плажове и по сключването на договори за наем на морски плажове, които не са предоставени на концесии.²²⁹ В тази връзка за 2018 г. са планирани приходи от действащи договори за наем на морски плажове в размер на 4 171 200 лв., но са постъпили 2 606 432 лв., което е изпълнение със 62,5 на сто. За 2019 г. при планирани приходи в размер както за 2018 г. са постъпили 3 151 120 лв., което е изпълнение със 75,5 на сто и е с 544 688 лв. повече спрямо 2018 г.

Размерът на постъпилите приходи от наеми на морски плажове е 5 пъти по-малък от размера на приходите от концесии за 2018 г. и 4 пъти по-малък за 2019 г. Постъпилите приходи от наеми не достигат планирания размер през 2018 г. и 2019 г., докато планираните приходи от концесии са преизпълнени и за двете години.

Приходите от концесионна дейност надвишават тези от отдадени под наем морски плажове, с което се налага извод, че отдаването на концесия на морски плажове е по-целесъобразно от отдаването под наем.

4.2.2. Отчетените разходи за концесионна дейност за 2018 г. са в размер на 501 506 лв., в това число: разходи за персонал 59 043 лв. (по извънтрудови правоотношения и осигурителни вноски към тях); 418 226 лв. разходи за издръжка (материали, външни услуги, наеми и командировки в страната), 1 725 лв. за платени държавни и общински данъци и такси и 22 512 лв. разходи за придобиване на дълготрайни материални активи (компютри, хардуер и друго оборудване).

Разходите за концесионна дейност по одобрената за 2018 г. план-сметка по основните параграфи по ЕБК, са представени в Таблица № 4.²³⁰

Таблица № 4 (за 2018 г.)

№	Параграф (§)	Наименование §	Утвърден план (лв.)	Коригиран план (лв.)	Отчет (лв.)	Изпълнение в %	Неизразходвани (лв.)
1.	02-00	Други възнаграждения	51 600	91 600	53 848	58 %	37 752
2.	05-00	Осигуровки	6 200	11 200	5 195	46 %	6 005
3.	10-00	Издръжка	485 100	440 100	418 226	95 %	21 874
4.	19-00	Платени данъци	2 000	2 000	1 725	86 %	275
5.	52-00	Придобиване на ДМА	35 000	35 000	22 512	64 %	12 488
6.	53-00	Придобиване на НДА	0	0	0	-	
		Всичко:	579 900	579 900	501 506	86 %	78 394

Източник: План-сметката за 2018 г.

При одобрени 579 900 лв. по план-сметката за годината, отчетените разходи за концесионна дейност са в размер на 501 506 лв. или 86 на сто от утвърдените и неизразходвани са 78 394 лв., което е 14 на сто от одобрените разходи. Най-висок е процентът на изпълнение на разходите за издръжка, следвани от платени данъци и разходите за придобиване на ДМА.

Размерът на одобрените средства по план-сметката за 2019 г. е с 30 000 лв. повече спрямо 2018 г. За 2019 г. от МТ са отчетени разходи за концесионна дейност по

²²⁷ чл. 22а от ЗУЧК

²²⁸ Одитно доказателство № 11, т. 9

²²⁹ чл. 24а, т. 4 от УПМТ

²³⁰ Одитно доказателство № 11, т. 9

одобрената план-сметка по основните параграфи по ЕБК,²³¹ които са представени в Таблица № 5.

Таблица № 5 (за 2019 г.)

№	Параграф (§)	Наименование на §	Утвърден план (лв.)	Коригиран план ²³² (лв.)	Отчет (лв.)	Изпълнение в %	Неизразходвани (лв.)
1.	02-00	Други възнаграждения	52 000	99 000	96 963	98 %	2 037
2.	05-00	Осигуровки	6 300	10 300	6 467	63 %	3 833
3.	10-00	Издръжка	499 600	490 600	455 358	93 %	35 242
4.	19-00	Платени данъци	2 000	10 000	9 973	99 %	27
5.	52-00	Придобиване на ДМА	40 000	0	0	-	0
6.	53-00	Придобиване на НДА	10 000	0	0	-	0
		Всичко:	609 900	609 900	568 761	93 %	41 139

Източник: План-сметката за 2019 г.

Отчетените разходи за 2019 г. са в размер на 568 761 лв., в това число: разходи за персонал и осигуровки 103 430 лв.; разходи за издръжка 455 358 лв. и 9 973 лв. са за платени държавни и общински данъци и такси. При одобрени 609 900 лв. за 2019 г., отчетените разходи за концесионна дейност са в размер на 568 761 лв., или 93 на сто от одобрените.

Разходите за концесионна дейност се предвиждат и финансират чрез бюджетите на МФ и МТ, въз основа на одобрена от министъра на финансите план-сметка за разходване на средствата.²³³ Установено е, че в отчетените разходи по § 10-00 „Издръжка“ са включени и платени средства за наем на паркоместа за автомобили, ползвани от дирекция УМП, което

не е разход за концесионна дейност и не следва да се отчита по план-сметката.²³⁴

Отчитането на разходите за възнаграждения по граждански договори за подпомагане на дейността на дирекция УМП се извършва по одобрената от министъра на финансите план – сметка за разходите за концесионна дейност. В предмета на част от гражданските договори са включени и дейности свързани с контрол след

№ по ред	Показатели	Таблица № 6	
		2018 г.	2019 г.
1	Брой лица, с които са сключени граждански договори за подпомагане дейността на дирекция УМП	14	14
2	Изплатени средства по граждански договори на лицата по т. 1 (лв.)	76 540	95 674
3	Изплатени средства средно на 1 човек на граждански договор (лв.)	5 467	6 834
4	Брой служители към дирекция УМП	11	12
5	Средно годишна РЗ в дирекция УМП (лв.)	18 065	19 814
6	Изплатени средства средно на служител от дирекция УМП (лв.)	1 642	1 651

Източник: Справка предоставена от МТ

геодезически мониторинг на морски плажове отдадени под наем и на концесия.²³⁵ Изплатените средства по граждански договори през 2018 г. са три пъти повече от средно годишната работна заплата в дирекция УМП, а през 2019 г. над четири пъти (Таблица № 6).²³⁶

В отчетените разходи по одобрените от министъра на финансите план-сметки за разходите за концесионна дейност на МТ за 2018 г. и 2019 г., са включени²³⁷ и част от

²³¹ Одитно доказателство № 11, т. 9

²³² Одитно доказателство № 11, т. 8

²³³ чл. 155, ал. 3 и ал. 4 от ЗК

²³⁴ Одитно доказателство № 12

²³⁵ Виж т. 5.7.6. от доклада

²³⁶ Одитно доказателство № 4

²³⁷ Част от изплатените разходи за командировки в страната на служители от дирекция УМП и наетия персонал по извънтрудови правоотношения и изплатените суми по част от граждански договори

разходите относими за дейности свързани с морски плажове под наем.²³⁸ Липсата на диференциране на разходите за дейностите свързани с морски плажове дадени под наем и на концесии води до общото им отчитането по план-сметките, с което е нарушена разпоредбата на чл. 155, ал. 4 от ЗК.²³⁹

През одитирания период са предвидени от МФ средства за концесионната дейност по одобрените план-сметки за разходи от МТ. Извършените разходи са отчетени по параграфите на ЕБК. За 2018 г. са усвоени 86 на сто, а за 2019 г. 93 на сто от планираните средства. По план – сметката е допуснато отчитане на разходи свързани с дейности за морски плажове под наем, както и такива непряко свързани с концесионната дейност, поради липса на диференциране на контрола.

5. Осигурен персонал с необходимият експертен опит за извършване на контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори

5.1. Утвърдена численост, заети щатни бройки и текучество на служителите

Министърът на туризма утвърждава структурата на административните звена и длъжностното разписание на длъжностите на МТ.²⁴⁰ Министерството е структурирано в 8 дирекции, Инспекторат, звено Вътрешен одит, звено Информационно обслужване и системи за сигурност и финансов контролор, като общата численост на персонала в организационните структури и в административните звена е 115 щатни бройки.²⁴¹

Функциите, дейността, задачите и организацията на управление на човешките ресурси в министерството са уредени във Вътрешни правила за условията и реда за управление на човешките ресурси в МТ.²⁴²

Дирекция УМП осъществява дейностите, свързани с отдаването на концесия, под наем и управлението на морските плажове.²⁴³ Одобрената численост на служителите за дирекцията през одитирания период е 15 щатни бройки, като в това число са включени директор и началник на отдели. През одитирания период е изменен УПМТ,²⁴⁴ като с него не се променя числеността в дирекцията.

От министъра на туризма са утвърдени²⁴⁵ длъжностни разписания по образец съгласно Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията.²⁴⁶ Длъжностните разписания отразяват утвърдената организационно-управленска структура, като в тях са определени конкретните длъжности, които ще се използват в администрацията, при спазване на класификатора, разпоредбите на наредбата и специфичните изисквания, определени с УПМТ. През 2018 г. са утвърдени 3 поименни щатни разписания на длъжностите и работните заплати, а през 2019 г. са 10 бр. Промените през одитирания период на длъжностните и поименните разписания са съгласно 16 заповеди на министъра на туризма (6 бр. за 2018 г. и 10 бр. за 2019 г.) и отразяват измененията в структурата.²⁴⁷

²³⁸ Одитно доказателство № 13

²³⁹ Препоръка № 3

²⁴⁰ чл. 11, ал. 1 от УПМТ

²⁴¹ чл. 10 от УПМТ

²⁴² Утвърдени със Заповеди № Т-РД-16-305 от 04.09.2017 г. и № Т-РД-16-196 от 09.08.2019 г.; Одитно доказателство № 14, т. 1

²⁴³ чл. 24а от УПМТ

²⁴⁴ изм., бр. 70 от 24.08.2018 г., изм. и доп., бр. 108 от 29.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.

²⁴⁵ Одитно доказателство № 14

²⁴⁶ Приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г.

²⁴⁷ Одитно доказателство № 14

Таблица № 7

Структурна единица	Година	Средногодишна утвърдена численост	Средногодишен брой на заетите длъжности	Относителен дял на заетата численост	Текучество - %	Относителен дял на заетите спрямо одобрения щат към 01.01.	Напуснали през годината	Относителен дял на напусналите спрямо средната заетост за годината	Назначени през годината	Относителен дял на назначените спрямо средната заетост за годината	Относителен дял на заетите спрямо одобрения щат към 31.12.
Общо за МТ	2018	115	97	84 %	35	78 %	32	33 %	33	34 %	80 %
	2019	115	90	78 %	30	80 %	27	30 %	23	26 %	77 %
Дирекция УМП	2018	15	12	87 %	36	80 %	4	31 %	3	25 %	73 %
	2019	15	11	73 %	18	73 %	2	18 %	4	36 %	73 %
Отдел „Методология“	2018	6	5	83 %	50	67 %	2	40 %	1	20 %	67 %
	2019	6	4	67 %	0	67 %	0	0	0	0	67 %
Отдел „ККД“	2018	8	7	88 %	33	88 %	2	29 %	2	29 %	75 %
	2019	8	6	75 %	33	75 %	2	33 %	4	67 %	75 %

Източник: Справка предоставена от МТ

През 2018 г. са назначени двама служители в дирекцията и са напуснали трима, а за 2019 г. назначените са трима, един е напуснал и двама са преместени в други звена в министерството, като единият от служителите през разглеждания период и преди преместването му е в майчинство. *Представените изменения в числеността на персонала са индикация за наличие на текучество в дирекцията, което създава риск от ненавременен изпълнение на планираните задачи.* Основните причини за текучеството на служителите в министерството са: перспективите за по-високи заплати на друго работно място и недоволство от работната среда и професионално натоварване.²⁴⁸

Със заповеди на министъра на туризма²⁴⁹ през 2019 г. са променени длъжности в отдел „Методология“: главен експерт е преобразувана в старши юрисконсулт и две длъжности младши експерт са променени в старши експерт, а в отдел ККД длъжността главен юрисконсулт в старши юрисконсулт. Трима служители от отдел „Методология“ са повишени в длъжност и един служител от отдел ККД на длъжност младши експерт чрез конкурентен подбор е преназначен на длъжност старши юрисконсулт.²⁵⁰

Незаетите щатни бройки представляват 27 на сто от числеността на дирекцията през двете години от одитирания период, въпреки това е установена практика да се сключват граждански договори с външни изпълнители,²⁵¹ *което е индикация за неефективно обезпечаване на дейността на дирекцията от гледна точка на човешките ресурси.*

Незаетите ръководни длъжности обхващат следните периоди: от 14.05.2018 г. до 17.06.2018 г. и от 25.09.2018 г. до 01.01.2019 г., когато е свободна позицията за началник отдел „Методология“ и в периода от 02.07.2019 г. до 10.07.2019 г. позицията за началник отдел ККД.

Предвидените алтернативи за ефективно използване на наличната щатна численост са свързани с назначаване по заместване,²⁵² вътрешно съвместителство²⁵³ и заместване при отсъствие на държавен служител по чл. 84, ал. 1 и ал. 2 от ЗДС.²⁵⁴ Служители от дирекцията са съвместявали овакантираните длъжности за началници на отдели „Методология“ и ККД, съгласно чл. 16 и чл. 82а от ЗДС, на основание заповеди на

²⁴⁸ Одитно доказателство № 4, т. 6²⁴⁹ Заповед № РД-02-34 от 07.02.2019 г. и Заповед № РД-02-34-2 от 23.01.2019 г.²⁵⁰ Одитно доказателство № 11.3²⁵¹ Виж т. 5.7.6. от одитния доклад²⁵² чл. 15 от ЗДС²⁵³ чл. 16 от ЗДС²⁵⁴ Одитно доказателство № 14, т. 9

министъра на туризма.²⁵⁵ По този начин са обезпечени ръководните дейности в дирекцията до заемането на свободните длъжности, като съвместителството е извършено в съответствие с изискванията на ЗДС.²⁵⁶

За одитирания период в МТ няма въведена политика за планиране и управление на кариерата.²⁵⁷ Наличието ѝ ще доведе до проследяване на развитието на служителите с перспектива за непрекъснато усъвършенстване в съответствие със стратегиите и целите на МТ, с което се постига по-висока ефективност.

От директора на дирекция УМП са правени предложения²⁵⁸ за увеличаване на щатната численост в оперативен порядък, но не са изготвени анализи на натовареността на ангажираните служители с концесионната дейност в дирекцията.²⁵⁹

Установеното за периода 2018-2019 г. текучество създава предпоставки за неритмичност в работата, допускане на пропуски и грешки и създаване на недобра организация и контрол. Поради липсата на анализи на натовареността, утвърдената численост на служителите в дирекция УМП не е обективизирана и съобразена със значителния брой на морските плажове, вида и обема на нормативно определените дейности, които следва да се извършват при контрола.

5.2. Необходима квалификация за заеманата длъжност

През одитирания период от МТ не е изготвен функционален анализ въз основа на Единната методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация, с цел определяне на видовете функции на вътрешните звена в административната структура, в зависимост от начина на подпомагане изпълнението на определено правомощие, политика, стратегия, план и програми.²⁶⁰ Функционалният анализ, представлява процес²⁶¹ на изследване и оценка на релевантността на функциите, ефективността и ефикасността от дейността на отделна административна структура чрез използването на различни методи като: проучване и анализ на документи и информация, анкетни проучвания, интервюта, фокус групи, наблюдение и експертни оценки. Основната цел на методологията е да се разработи гъвкав и приложим във всички административни структури (на централно, регионално и местно ниво) инструментариум за анализ на релевантността на функциите, ефективността и ефикасността, както и да се формулират области и препоръки за подобрения.

В утвърдената от министъра на туризма функционална характеристика на дирекция УМП са повторени всички задачи, разписани в чл. 24а от УПМТ. Функционалната характеристика се разработва в съответствие с УПМТ и следва да съдържа развити целите и задачите на дирекцията, регламентирани взаимодействия с другите дирекции и др., с цел да се осигури комплексност, обхватност и координиране на дейностите на дирекцията, а от там и повишаване на тяхната ефективност. В представената функционална характеристика на дирекция УМП липсват задължения относно планирането и прогнозирането на концесиите, за включването им в Плана за действие на държавните концесии.^{262, 263}

Функциите на служителите в дирекция УМП са определени в длъжностните характеристики²⁶⁴, като в тях се съдържат, както задължения, свързани с концесионната дейност на дирекцията, така и други изисквания отнасящи се до дейността ѝ. Според

²⁵⁵ Одитно доказателство № 14, т. 8

²⁵⁶ Одитно доказателство № 14, т. 8 и т. 9

²⁵⁷ Одитно доказателство № 14, т. 6

²⁵⁸ Одитни доказателства № 16, т. 3 и № 4, т. 4

²⁵⁹ **Препоръка № 4**

²⁶⁰ Одитно доказателство № 14, т. 4

²⁶¹ <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=26&Id=147&y=&m=&d=>

²⁶² Одитно доказателство № 8.5

²⁶³ **Препоръка № 5**

²⁶⁴ Одитно доказателство № 8.5

длъжностните характеристики, служителите в отдел „Методология“ подпомагат по компетентност организацията и осъществяването на концесионната политика и дейностите по предоставяне на концесии за услуги за морски плаж, концесии за строителство и услуги на изкуствени морски плажове – обекти на концесия, предвидени със закон, предоставени за управление на министъра на туризма.

Служителите от дирекция УМП отговарят на изискванията за минимална образователна степен и професионален опит според заложените такива в длъжностните характеристики за заеманата длъжност.²⁶⁵ Към 01.01.2018 г. служителите в дирекция УМП, включително и директора на дирекцията са с образование, както следва: седем с юридическо образование; един - с технически науки със специалност геодезия; един е инженер - геодезист; един е със специалност регионално развитие; и по един икономист и със специалност „Екология и опазване на околната среда“. През 2018 г. са назначени двама служители, като единият е със специалност геодезия, фотограмметрия и картография, а другият е финансист. Напуснали са трима служители с юридическо образование. През 2019 г. са назначени трима служители с юридическо образование, един със специалност инженер геодезист е напуснал и един със специалност екология и опазване на околната среда е преместен в дирекция "Програми и проекти в туризма".²⁶⁶

Служителите от дирекция УМП притежават необходимата професионална квалификация, отговаряща на изискванията на длъжностните характеристики и функциите, възложени им по осъществяване на контрол по сключването и изпълнението на договорите за морски плажове. Изготвянето на функционален анализ би довело до оптимизиране на функциите, до подобряване формулировката на целите на администрацията и на нейните звена, с оглед спазването на изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето, както и до подобряване степента на изпълнение на целите на МТ.

5.3. Повишаване на професионалната компетентност

Чрез оценяването на длъжностите се определят нуждите и посоките на професионалното и кариерно развитие на служителите, както и техният принос за изпълнението на целите на дирекцията и министерството. Оценяването на изпълнението на длъжностите в МТ се осъществява съгласно Вътрешни правила за условията и реда за управление на човешките ресурси в МТ²⁶⁷ и Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация.²⁶⁸ *С разписаният ред за оценяването на изпълнението на длъжностите в МТ се подпомага ефективното функциониране на дирекцията.*

В Министерството на туризма не са извършвани анализи за необходимостта от обучение на служителите.²⁶⁹ Едно от основните условия за повишаване на административния капацитет на всяка организация е поддържането и повишаването на професионалната компетентност на служителите чрез планирането и провеждането на съответни обучения. От служителите в дирекция УМП през двете години от одитирания период са изготвени индивидуални планове за обучения, като предложените теми са включени както в общи, така и в специализирани обучения за повишаване на квалификацията им.²⁷⁰

Повишаването на квалификацията на експертите, извършващи дейности, свързани с контрола над морските плажове се осъществява чрез участие в обучителни курсове и семинари, като са включени и такива, организирани от Института по публична администрация. Заявените обучения са относно прилагане на ЗК, ЗОП, Закон за мерките срещу изпиране на пари и Административнопроцесуалния кодекс; електронното

²⁶⁵ Одитни доказателства № 8.5 и № 11.3

²⁶⁶ Одитно доказателство № 11.3.

²⁶⁷ Глава V от Вътрешни правила за условията и реда за управление на човешките ресурси в МТ

²⁶⁸ Одитно доказателство № 14

²⁶⁹ Одитно доказателство № 4, т. 5

²⁷⁰ Одитно доказателство № 11.2

управление и система за служебно издаване на удостоверителни документи; лична ефективност, емоционална интелигентност и комуникационни умения и други.²⁷¹ Темите са относими към спецификите на дейността на дирекцията, допринасят за компетентното изпълнение на поставените задачи и произтичащите от закона задължения на министерството за осъществяване на контрол върху концесионната дейност.

Таблица № 8

Заявени обучения за 2018 г.	Проведени обучения за 2018 г.	Обучени служители на дирекция УМП	Заявени обучения за 2019 г.	Проведени обучения за 2019 г.	Обучени служители на дирекция УМП
16	8	14	3	2	2

Източник: Справки за обучения от МТ

Разликата в заявените и проведени обучения на служителите от дирекцията за одитирания период е продиктувана от липсата на възникнала необходимост от преминаване на курс/обучение за определени области свързани с изпълнението на контролната дейност.²⁷²

За одитирания период, част от служителите на дирекция УМП са преминали обучения, свързани с дейността на дирекцията, с обща продължителност повече от 20 календарни дни от годината. Въпреки липсата на изготвени анализи за необходимостта от обучения, от дирекцията са реализирани по подходящ начин нуждите от повишаване на професионалната квалификация на длъжностните лица.

5.4. Заповеди за определяне на длъжностни лица за осъществяване на контрол на морски плажове

Контролът на морските плажове се осъществява чрез проверки на изпълнението на задълженията на концесионерите/наемателите по конкретните договори и се извършва чрез: проверки по документи; на място по утвърден график или при възникнала необходимост; проверки на състоянието на обектите при предаване на и/или приемане от/на концесионера/наемателя и извършването на геодезически мониторинг на морските плажове от външен изпълнител.²⁷³

5.4.1. Определянето на длъжностните лица, които да осъществяват контрол на отчетните форми²⁷⁴ и извършването на концесионни плащания, гаранции, санкции, лихви и неустойки се определя от началника на отдел ККД след писмено съгласие на директора на дирекция УМП.²⁷⁵ Документацията, свързана с изпълнението на сключените договори, подлежаща на съгласуване от министъра на туризма се разпределя на съответните служители, съобразно техните компетенции, длъжностни характеристики и съобразявайки натовареността на работата в отдела.²⁷⁶ Със заповед²⁷⁷ на министъра на туризма от 2018 г. са определени длъжностни лица, които да осъществяват текущ контрол върху цялостното изпълнение на концесионните договори и договорите за отдаване под наем на морските плажове, включително водене на досиета. Същата не е актуализирана или изменена по отношение на промени в състава на длъжностните лица от дирекцията и необходимостта от преразпределение на проверяваните морски плажове.²⁷⁸

През 2019 г. от министъра на туризма са издадени две заповеди²⁷⁹ за определяне на длъжностни лица за осъществяване на текущ контрол и водене на досиета за

²⁷¹ Одитно доказателство № 11.2

²⁷² Приложение № 6, Обобщени резултати от анкета, въпрос № 12

²⁷³ чл. 5, ал. 1 (2017 г.) и чл. 12, ал. 1 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

²⁷⁴ изпълнението на задълженията за представяне на годишни програми, годишни работни планове, специализирани схеми, програми за водно спасяване, доклади и др.

²⁷⁵ чл. 6, ал. 2 (2017 г.) и чл. 13, ал. 2 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

²⁷⁶ чл. 16, ал.1 и 2 (2017 г.) и чл. 34, ал. 1 и 2 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

²⁷⁷ Заповед № Т-РД-16-180 от 23.03.2018 г.

²⁷⁸ Одитно доказателство № 17, т. 2

²⁷⁹ Заповеди №№ Т-РД-16-13 от 10.01.2019 г. и Т-РД-16-127 от 31.05.2019 г.

концесионните договори, в които не са разпределени всички плажове. По информация от дирекция УМП, определянето на длъжностните лица, отговорни за проверката и анализа на отчетните форми и извършваните концесионни плащания, гаранции, санкции, лихви и неустойки се осъществява в оперативен порядък, съобразно наличните служители в министерството.²⁸⁰ Това води до риск от допускане на пропуски в изпълнението на контролните дейности и неефективно проследяване на специфичните изисквания и клаузи по конкретен договор.

5.4.2. Министърът на туризма със заповед ежегодно определя длъжностни лица, които да извършват проверки на място на морските плажове. Проектът на заповед се подготвя от началника на отдел ККД по предложение на директора на дирекция УМП.²⁸¹

Със заповеди²⁸² на министъра на туризма са определяни длъжностните лица, които да извършват проверки на място на морските плажове и да осъществяват контрол по изпълнението на условията и задълженията на концесионерите и наемателите, като през 2019 г. е разширен обхватът на контрол и са добавени неохраняемите морски плажове и такива за природосъобразен туризъм с прилежащите им акватории. Съгласно заповедите броят на длъжностните лица, които извършват проверките на място е 11 бр. за периода юни-юли и 12 бр. за периода август-септември за 2018 г. През 2019 г. са определени 10 длъжностни лица, които да осъществяват контрол на място на морските плажове.

5.4.3. При сключване на концесионен договор, министърът на туризма, чрез посочени длъжностни лица от дирекция УМП, предава обекта на концесията на концесионера при условията и по реда, определени в концесионния договор.²⁸³

След изтичането на срока на концесията концесионерът предава на определени от министъра на туризма длъжностни лица от дирекция УМП обекта на концесията, в експлоатационна годност, достатъчна за извършване на услугите, съответно на стопанската дейност съобразно неговото предназначение.²⁸⁴

Със заповеди²⁸⁵ на министъра на туризма е определян съставът на комисиите за приемането/предаването на морските плажове от/на концесионерите/наемателите, като средната численост на служителите от дирекция УМП, включени в заповедите е 10 човека. В съставът на комисиите са включени и представители на съответните областни администрации Добрич, Варна и Бургас, а в една²⁸⁶ от тях и ръководителя на звено „Вътрешен одит“. През двете години на одитирания период комисиите са извършили 61 процедури за приемането/предаването на морските плажове от/на концесионерите/наемателите, което е показателно за висока натовареност на служителите от дирекция УМП.²⁸⁷

5.4.4. За обезпечаване на дейностите по извършване на мониторинг на всички морски плажове, в МТ е проведена открита процедура по възлагане на обществена поръчка с предмет „Мониторинг на морски плажове за 2018 г. и 2019 г.“ След провеждането ѝ, процедурата е обжалвана от един от участниците, което възпрепятства целия процес по извършване на мониторинг за разглеждания период. Във връзка с изпълнението на задълженията за осъществяването на контрола са сключени граждански договори с 4 външни лица за 2018 г. и 2 лица за 2019 г.

Извършването на геодезически мониторинг включва осъществяването на контрол на: активната плажна площ за свободно разполагане на плажни принадлежности от страна на посетителите²⁸⁸; площта на преместваемите обекти и съоръжения²⁸⁹; допълнителната

²⁸⁰ Одитно доказателство № 18, т. 2

²⁸¹ чл. 7, ал. 2 (2017 г.) и чл. 14, ал. 2 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

²⁸² Одитно доказателство № 8.2

²⁸³ чл. 20, ал. 2 от ВП на отдел ККД (30.05.2019 г.)

²⁸⁴ чл. 20, ал. 3 от ВП на отдел ККД (30.05.2019 г.)

²⁸⁵ Одитно доказателство 8.2

²⁸⁶ Заповед № Т-РД-16-121 от 12.04.2018 г.

²⁸⁷ Одитни доказателства № 34.1. № 34.2.

²⁸⁸ чл. 10, ал. 4, т. 1 от ЗУЧК

търговска площ²⁹⁰; равностойност на зоните за свободно разполагане на плажни принадлежности, като достъп до морето спрямо зоните, на които се предоставят възмездно плажни принадлежности.²⁹¹

По информация от одитираната организация, контролът и проверката на съдържанието на извършения геодезически мониторинг е извършван и от компетентните длъжностни лица в дирекцията (геодезисти), които преглеждат предоставените схеми и данни и при нужда изискват от изпълнителя бележки и корекции върху предоставените материали от геодезическия мониторинг. Резултатите от извършения мониторинг се обработват и при установяване на нарушения по изпълнението на задължения по концесионния договор, се предприемат необходимите действия, съгласно договорната и законова отговорност на концесионерите.²⁹²

За одитирания период основните дейности, възложени на служителите от дирекция УМП, са определени със заповеди на министъра на туризма и/или в длъжностните характеристики на всяко лице. За осъществяване на контрол върху морските плажове са определяни длъжностни лица по съответния ред, което е предпоставка за ефективност при извършването му.

5.4.5. Заповеди за представяне на информация в НКР

Откриването на партида, вписването на данни и публикуването на документи в НКР се извършват от определено от министъра на туризма едно или повече длъжностни лица.²⁹³ Директорът на дирекция УМП предлага на министъра да определи служител/и от дирекцията за актуализиране, допълване и поддържане на НКР и на архива към него.²⁹⁴

С писмо²⁹⁵ от 2017 г. директорът на дирекция УМП предлага на министъра на туризма да бъде определен един служител от дирекцията за длъжностно лице, което да представя в НКР информация за концесиите и концесионните договори, по които е страна МТ и да попълва електронни формуляри, съгласно изискванията на ЗК и правилника за неговото прилагане. С резолюция по докладна записка²⁹⁶ от 07.01.2019 г., министърът на туризма определя двама служители, които да представят в НКР информация за концесиите и концесионните договори и да попълват електронни формуляри. През 2019 г. със заповед²⁹⁷ на министъра на туризма са определени две длъжностни лица, които да откриват партида, да вписват данни и да публикуват документи, разяснения, допълнителна информация, обявления както и да представят информация за изпълнение на концесионните договори в НКР.²⁹⁸

За периода от 01.01.2018 г. до 07.01.2019 г. не са представени документи, с които министърът на туризма да е определял длъжностни лица, които да представят информация за концесионните договори в НКР. Това обстоятелство е довело до неспазване на законоустановените срокове за изпращане за вписване в НКР, както на решенията на Министерския съвет за откриване на процедурите за предоставяне на концесии за услуга на морски плаж и за определяне на спечелилия конкурсите участник, така и на информацията за публикуване на обявленията за възложена концесия.

5.5. Графици за извършване на проверките на място

Проверките на място не могат да бъдат по-малко от два пъти годишно за всеки концесионен договор и се осъществяват въз основа на предварително одобрен график от

²⁸⁹ чл. 10, ал. 4, т. 2 от ЗУЧК във връзка с нормативните изисквания на чл. 10, ал. 7 от ЗУЧК

²⁹⁰ чл. 10, ал. 8 от ЗУЧК

²⁹¹ чл. 10, ал. 6 от ЗУЧК, чл. 5, т. 5 (2017 г.) и чл.12, т. 5 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

²⁹² Одитно доказателство № 18, т. 2

²⁹³ чл. 27, ал. 1 от ВП на отдел ККД (30.05.2019 г.)

²⁹⁴ чл. 15, ал.1 (2017 г.) и чл. 33, ал. 1 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

²⁹⁵ Изх. № Т-93-00-3363 от 14.11.2017 г.

²⁹⁶ Докладна записка изх. № Т-93-00-23 от 07.01.2019 г.

²⁹⁷ Заповед № Т-РД-16-240 от 22.10.2019 г. за НКР

²⁹⁸ Одитно доказателство № 19

министъра на туризма.²⁹⁹ Предвидено е в екипите за планирани проверки да се включват и представители от други дирекции към МТ, ведомства и организации, както и представители от съответната община, предвид тяхната компетентност по специалните закони.

Таблица № 9

Година:	Планирани проверки на морски плажове за периода:		Планирани проверки	Извършени проверки
	Юни - Юли	Август - Септември		
2018 г.	140 плажа	144 плажа	284	286
2019 г.	142 плажа	143 плажа	287	288

Източник: Графици за извършване на проверки

договори, като за всеки плаж са планирани по две проверки годишно.³⁰⁰

Графиците за извършване на планирани проверки на място за изпълнението на условията на концесиите и наемите за 2018 г. не съдържат дата на утвърждаване.³⁰¹

За двете години първите проверки са планирани в периода юни-юли, а вторите от август до края на септември. В графиците са посочени морския плаж и период, за който е планирано да се извърши проверката, като през 2019 г. е добавен и съответния концесионер/наемател.

В графиците не са определени длъжностни лица, които да осъществяват контрол на морските плажове,³⁰² като по този начин решението за техния избор е оставено на субективната преценка на директора на дирекция УМП и се създава риск от неравномерна натовареност на отделните служители. В тях не са заложили съвместни проверки, въпреки разписаната възможност във вътрешните правила.³⁰³

През периода се наблюдава значително неспазване на графиците за извършване на планираните проверки на място, както по отношение на определените срокове, така и по отношение на броя на проверките на морски плажове. За периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г., съгласно графиците за извършване на проверки на място, са планирани общо 44 проверки (20 за 2018 г. и 24 за 2019 г.) за морските плажове по КД от одитната извадка. Извършените извън утвърдените графици проверки са общо 32 (по 16 проверки всяка година) на 11 морски плажа.³⁰⁴

При извършеното проучване сред служителите от дирекция УМП, анкетиранияте посочват като причини за промяната на графика за проверки на място извършването на спешни проверки по сигнал, възникнали проблемни казуси или поради форсмажорни обстоятелства. Всички служители считат, че планираното време за извършване на проверки на място е достатъчно и е съобразено с отдалечеността на обектите, както и технологичното време за пристигане от един плаж до друг. Петима от анкетиранияте посочват оптималното време за извършване на проверка на място между $1 < t \leq 5$ часа, като контрола зависи от площта на морския плаж и спецификата на концесионния договор.³⁰⁵

На поставения въпрос, относно трудностите, които срещат служителите на дирекция УМП при осъществяването на контрола, са споменати: липса на съдействие от концесионери и наематели или враждебно настроени такива; тежки климатични условия; липса на шофьори и трудности с логистиката; необходимост от носене на документи при проверките на място.³⁰⁶

²⁹⁹ чл. 4, ал. 2 (2017 г.) и чл. 11, ал. 2 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

³⁰⁰ Одитно доказателство № 8.1

³⁰¹ Одитно доказателство № 17, т. 4

³⁰² Одитни доказателства № 8.1 и № 17, т. 1

³⁰³ чл. 7, ал. 3 (2017 г.) и чл. 14, ал. 3 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

³⁰⁴ плажове „Албена“ – през 2018 г., „Китен-юг“ и „Бургас-централен“ през 2019 г. и „Арапя“, „Аркутино“, „Златни пясъци“, Поморие-централен“, „Моби Дик“, „Бяла-централен IV“, „СБА“ и „Златна рибка“ – през двете години.

³⁰⁵ Приложение № 6 Обобщени резултати от анкета, въпрос № 8

³⁰⁶ Приложение № 6 Обобщени резултати от анкета, въпрос № 6

За одитираният период от министъра на туризма са утвърдени графици за извършване на контрол на морските плажове, като са предвидени два периода и съответно минимум по две проверки в рамките на летния сезон.

При над 73 на сто от проверките не е спазен планираният срок в графици за провеждането им, което е показател за формалност при планирането на проверките. Извършването на спешни проверки по сигнали, възникнали проблемни казуси или поради форсмажорни обстоятелства са причина за отклоненията от планираните графици.

5.6. Натовареност на служителите в Дирекция „Управление на морските плажове“

Съществува сериозна диспропорция между броя на служителите в УМП и броя на морските плажове, на които се осъществява контрол.

Таблица № 10

Година	Бр. проверки	Служители от дирекция УМП осъществяващи контрол	Брой плажове контролирани от 1 служител
2018	286	11	26
2019	288	10	28

Източник: Год. доклади и Заповеди за определяне на дл. лица

Извършените проверки на място за двете години³⁰⁷ са съответно 286 за 2018 г., и 288 за 2019 г. Спрямо броят на длъжностните лица и извършените проверки, средно на човек се пада да участва в 26 проверки за 2018 г. и 28 за 2019 г. Времето планирано според

утвърдените план-графици за извършване на проверки на място е в рамките на 40 дни за извършване на първа и втора проверки или средно по ден и половина на един морски плаж.

При извършеното проучване,³⁰⁸ петима от анкетиранияте служители считат, че личната им натовареност, свързана с основните дейности в дирекция УМП, спрямо тази на другите колеги, е сходна с тази на останалите, а двама от тях считат, че натовареността им е по-висока. Според ръководният състав на дирекцията личната им натовареност и тази на служителите е оценена като „много високо работно натоварване“, и често „работа след края на работното време“.

Във връзка с подобряване на контролната дейност в дирекция УМП, чрез анкетата е дадена възможност да се направят предложения за промяна на реда за осъществяване на контрол на морските плажове. Сред посочените предложения са: необходимостта от съвременен програмен продукт; да се даде възможност за по-голяма оперативност чрез намаляване на административните тежести и формалности, както и отпадане на част от проверките на персонала (спасители и медицински лица).³⁰⁹

Недостатъчният брой експерти, неефективното използване на времето и усилията им за извършване не само на контролни, но и на организационни и др. административни дейности, свързани с дейността на дирекция УМП, не позволяват ефективно извършване на контрола.³¹⁰

Значителният обем на заложените проверки на морските плажове, както и недостигът на персонал не създават условия за своевременно и ефективно изпълнение на част от дейностите, свързани с контрол на концесионната дейност.

5.7. Координационен механизъм с външни за министерството структури и лица

5.7.1. Проверки на концесионни договори в МТ от външни институции през одитирания период

5.7.1.1. Съгласно ЗК³¹¹ и в изпълнение на Годишния план за 2019 г. одобрен с РМС,³¹² от Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК) е извършен

³⁰⁷ Одитни доказателства № 34.2 и № 8.4

³⁰⁸ Приложение № 6 Обобщени резултати от анкета, въпрос № 9 и въпрос № 10

³⁰⁹ Приложение № 6 Обобщени резултати от анкета, въпрос № 14

³¹⁰ Одитно доказателство № 16, т. 3

³¹¹ чл. 42 от Закона за концесиите (в сила от 16.02.2018 г., посл. изм. ДВ, бр. 79 от 2019 г.)

независим външен контрол в МТ по изпълнението на Договор за предоставяне на концесия за ползване на морски плаж „Батовски“, община Балчик, област Добрич. Обхватът на проверката е за периода от влизане в сила на концесионният договор на 01.10.1999 г. до месец юли 2019 г.³¹³

5.7.1.2. С писмо³¹⁴ на директора на Дирекция „Оперативна дейност и контрол“ при Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК) е извършена проверка на плажната ивица на к.к. „Слънчев бряг“, в която влизат плажовете: „Слънчев бряг-юг“, „Слънчев бряг-централен“ и „Слънчев бряг-север“, за установяване на наличие на незаконосъобразни строителни и монтажни работи. В резултат на контрола са установени следните нарушения: преместваемите обекти не отговарят на условията³¹⁵ за площ и височина, както и на дефиницията на § 5, т. 80 от ДР към ЗУТ. Вследствие на проверката е вменено задължение на кмета на община Несебър да издаде заповеди за премахване на обектите на основание чл. 57а, ал. 1 от ЗУТ.³¹⁶

През одитирания период от РДНСК - Варна е образувана една преписка във връзка с писмо³¹⁷ от МТ за установяване на обстоятелства за наличие на сграда в границите на морски плаж „Шкорпиловци-юг“, отдаден под наем с договор от 20.07.2018 г.³¹⁸

5.7.1.3. През одитирания период от Върховна административна прокуратура (ВАП) са извършени седем проверки на морски плажове, от които четири, свързани с публикации в средствата за масово осведомяване.³¹⁹

Във ВАП е образувана преписка във връзка с публикация в средствата за масово осведомяване, относно ограничен достъп до морски плаж „Аркутино“, чрез поставяне на метални врати и катинари.³²⁰ След предоставена информация от министъра на туризма, ВАП взема решение за прекратяване на преписката и изпращане на материалите по компетентност на ОП-Бургас.³²¹

5.7.1.4. Извършена е проверка за законосъобразността на открита с РМС № 950 от 10.11.2016 г. процедура за предоставяне на концесия за услуга за морски плаж „Бургас – север“ от Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ).³²² Финансовата инспекция обхваща провеждането на конкурса за предоставяне на концесия, сключването на КД и проверка на изпълнението му към края на 2019 г.

5.7.1.5. За одитирания период са извършени шест съвместни проверки на място на морски плажове от служителите на дирекция УМП и контролни лица от Регионалните здравни инспекции (РЗИ) и Изпълнителната агенция „Морска администрация“ (ИА МА).³²³

Действащото законодателство предоставя правомощия на външни за МТ държавни органи за осъществяване на административен контрол върху концесионната дейност и специфични дейности, които произтичат от експлоатацията на морските плажове. Това създава условия за ефективен публичен контрол, тъй като контролните дейности са разделени между различни институции съобразно предоставените им

³¹² РМС № 102 от 26.02.2019 г.

³¹³ Одитно доказателство № 20

³¹⁴ № БС-664-01-308 22.03.2018 г.

³¹⁵ чл. 4, ал.3, т.1 от Наредба № 10 за реда и условията за поставяне на преместваеми обекти и елементи на градското обзавеждане и рекламната дейност на територията на община Несебър

³¹⁶ Одитно доказателство № 21

³¹⁷ Изх. № Т-08-00-77 от 15.09.2019 г. на Министерство на туризма

³¹⁸ Одитно доказателство № 21

³¹⁹ Одитно доказателство № 22

³²⁰ <https://www.24chasa.bg/region/article/7377354>

³²¹ Резолюция за прекратяване на преписка N2 503/2019 г. - по описа на ВАП

³²² Доклад № ДИД-1-СФ-32 от 20.12.2019 г. от АДФИ и Одитно доказателство № 35

³²³ Одитно доказателство № 17, т. 3.2

компетентности, свързани с контрол върху застрояването, санитарно – хигиенните изисквания, свободния достъп до морските плажове и др.

5.7.2. Сключени граждански договори за подпомагане дейността на дирекция УМП

Съгласно УПМТ³²⁴ министърът прилага съответните процедури за подбор и наемане на служителите в министерството. Със заповеди³²⁵ на министъра на туризма е определен главният секретар на министерството да подписва и сключва граждански договори от името на МТ. Дирекция „Административно и правно обслужване и човешки ресурси“ изготвя проектите и съгласува по законосъобразност гражданските и трудовите договори, сключвани в МТ.³²⁶

През одитирания период са сключени общо 48 граждански договора с общо 24 лица. През 2018 г. договорите са 23 с 14 лица, а за 2019 г. са 25 договора с 16 лица. Един договор от 2017 г. е действащ до юли 2019 г. С шест лица през 2018 г. са сключени повече от един договора, а през 2019 г. лицата са пет. Основната част от сключените договори за двете години са свързани с недостига на кадри, изпълняващи дейностите на геодезисти, като през 2018 г. са сключени 12 договора със 7 лица, а през 2019 г. договорите са 7 с 6 лица. През разглеждания период са прекратени два договора със споразумение за прекратяване по взаимно съгласие, по един всяка година.³²⁷

В докладните записки за разрешаване от министъра на туризма за сключването на граждански договори за подпомагане на дейността на дирекция УМП е посочено възнагражденията по договорите да бъдат за сметка на одобрената от министъра на финансите план – сметка за разходите за концесионна дейност за 2018 г. и 2019 г. В предмета на част от гражданските договори, сключени за подпомагане дейността на дирекция УМП и в отчетите за извършената работа не са определени морските плажовете и не са диференцирани плажовете отдадени на концесия и под наем.³²⁸

През 2019 г. е извършена проверка от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ) за спазване на трудовото законодателство в МТ.³²⁹ В обхвата на проверката попадат и гражданските договори, сключени за подпомагане на дейността на дирекция УМП. След констатирани нарушения,³³⁰ е дадено предписание, че отношенията по предоставяне на работна сила се уреждат само като трудови правоотношения, като между страните се сключва писмен трудов договор, съгласно Кодекса на труда. Министерството на туризма е предприело действия във връзка с даденото предписание от ИА ГИТ за промяна във възлагането на гражданските договори при възникнала

³²⁴ чл. 11, т. 2 от УПМТ

³²⁵ Заповед № Т-РД-16-139 от 05.04.2017 г. и Заповед № Т-РД-16-193 от 10.05.2017 г. на министъра на туризма

³²⁶ чл. 18, т. 8 от УПМТ

³²⁷ Одитни доказателства № 14 и № 15 (договори № Т-РД-30-12 от 16.02.2018 г. и № Т-РД-30-16 от 06.02.2019 г.)

³²⁸ Одитно доказателство № 13

³²⁹ Одитно доказателство № 14, т. 2

³³⁰ Не са ясни трудовите резултати, които е необходимо да постигне изпълнителя; техният обем и критериите относно качествено изпълнение; в договорите се наблюдава преобладаващо уговаряне на дейности с повтарящ се цикличен характер и продължително времетраене, а не конкретна и определена услуга или резултат; определянето на месечно възнаграждение е характерно за трудово правоотношение и е недопустимо в случай на извършване на услуга с красен резултат; договорната клауза „възложителя има право да възлага на изпълнителя конкретни задачи в рамките на дейността по чл. 1, ал. 1 от договора и да определя срокове за тяхното изпълнение“ поставя във функционална зависимост „изпълнителя“, което е признак на отношение на власт и подчиненост, характерно за трудово правоотношение между работник или служител и работодател, от което следва извода, че отношенията по предоставяне на работна сила не са уредени като трудови правоотношения, с което се нарушава разпоредбата на чл. 1, ал. 2 във връзка с чл. 62, ал. 1 от Кодекса на труда.

необходимост, а именно: конкретно да се определя предмет, срок, фази на изпълнение и условия за изплащане на възнаграждение за изпълнението на възложените задачи.³³¹

Необходимостта от сключването на граждански договори за подпомагане на дирекция УМП в Министерство на туризма е ясен признак, че кадровата обезпеченост на дирекцията не е достатъчна за осъществяването на контрола.

В гражданските договори са възлагани дейности, които са с цикличен и повтарящ се характер, които са характерни за трудово, респ. служебно правоотношение, а не такива свързани с постигане на определен резултат или предоставяне на специфична еднократна услуга.

Сключването на гражданските договори при тези условия е предпоставка за заобикаляне на действащото законодателство от една страна и неефективното разходване на публични средства, от друга.

6. Условия за изпълнение на дейностите за мониторинг при възлагането на концесионните договори.

6.1. Утвърдени правила за събиране, обобщаване, анализ и оценка на информацията по прогнозиране, планиране на действията по възлагане на концесии.

С Наредбата за изискванията за определяне на финансово-икономическите елементи на концесията (НИОФИЕК)³³² се определя общия ред за изготвяне на плана за действие за държавните концесии, като е определен срока за подаване на проекти на концесии, минималното им съдържание и лицето, което прави предложенията за включване, промяна и изключване на предложения на проекти на концесии.³³³

Редът за осъществяване на мониторинга, управлението и контрола се определят с наредба, приета от МС.³³⁴ На 20.08.2018 г. от МС е приета³³⁵ НУМКК, чието действие е спряно през одитирания период³³⁶ и е възобновено от средата на месец декември 2019 г.³³⁷ Съгласно приетата НУМКК министрите трябва да създават необходимата организация за управление на концесиите в администрацията, която ръководят, като трябва да приемат вътрешни правила за управление на концесиите – в случаите, когато в плана за действие са включени повече от 3 проекта за концесии или управляват повече от 3 концесии, с минимално определено съдържание по чл. 8, ал. 2 от наредбата.³³⁸

Във вътрешните правила,³³⁹ действащи през одитирания период, не са разписани действия по организацията в Министерството относно: реда за определяне на звената, екипите или служителите, отговорни за изработване на плановете за действие, както и реда за осъществяване на контрол върху тяхната работа; условията и реда за: прогнозиране на потребностите и определяне на целесъобразността от възлагане на

³³¹ Одитно доказателство № 15

³³² ДВ, бр. 44 от 29.05.2018 г.

³³³ Раздел I и Раздел II от НИОФИЕК

³³⁴ чл. 44 от ЗК (ДВ, бр. 79 от 2019 г.)

³³⁵ с ПМС № 177 от 20.08.2018 г. обнародвано в ДВ, бр. 70 на 24.08.2018 г.

³³⁶ С определение № 10782 от 07.09.2018 г. на ВАС се спира действието на Наредбата до приключване на производството с влязъл в сила съдебен акт

³³⁷ С протоколно определение от 02.10.2019 г. на ВАС се прекратява производството по административно дело № 13469, като същото е обнародвано в ДВ, бр. 97 от 10.12.2019 г.

³³⁸ Редът за определяне на звената, екипите или служителите, отговорни за изработване на плановете за действие, за извършване на подготвителните действия, за подготовката на процедурите за определяне на концесионер, както и редът за осъществяване на контрол върху тяхната работа; условията и редът за: прогнозиране на потребностите и определяне на целесъобразността от възлагане на концесии; изработване на проект на план за действие и на предложения за включване на проекти за концесии в плана за действие; изработване на предложения за промени в плана за действие или за изключване на проекти за концесии от него; организацията на работа при подадена жалба при провеждане на процедурите за определяне на концесионер; организацията на работа за решаване на проблеми и спорове, свързани с изпълнението, изменението и прекратяването на концесионните договори, включително при подаден иск и други.

³³⁹ През одитирания период в МТ действат ВП на дирекция УМП, в сила от 09.05.2016 г. и отменени с нови от 30.05.2019 г. и на отдел „Методология“, в сила от 09.08.2016 г., от 30.05.2019 г. и от 27.11.2019 г.

концесии; изработване на проект на план за действие и на предложения за включване на проекти за концесии в плана за действие; изработване на предложения за промени в плана за действие или за изключване на проекти за концесии от него. Според правилата на отдел „Методология“³⁴⁰, същият подпомага министърът на туризма, като: организира и осъществява концесионната политика и дейностите по възлагане на концесии на морски плажове по реда на ЗУЧК, ЗК и подзаконовите нормативни актове; прогнозира, планира и предприема действия за включване в плана за действие за държавните концесии на процедури за определяне на концесионер, което се извършва по реда на НИОФИЕК³⁴¹, и Методика за определяне на минималния размер на концесионното плащане за морските плажове - обекти на концесия, по реда на чл. 8, ал. 2 и 3 от ЗУЧК.³⁴²

От МТ не са изготвени и утвърдени Вътрешни правила по чл. 8 от НМУКК, предвид възобновяването на действието на НУМКК.³⁴³ Дирекция УМП е предоставила³⁴⁴ становище до Координационния съвет по концесиите,³⁴⁵ с което потвърждават, че ще се съобразят с дадените от Съвета насоки при концесии за морски плаж само доколкото са относими по отношение на специалния ред в ЗУЧК.³⁴⁶

По време на одита са изменени Вътрешните правила на отдел „Методология“ и ККД.³⁴⁷ Правилата е необходимо да бъдат детайлизирани, тъй като не създават достатъчно условия за ефективно изпълнение на всички нормативно определени функции и задачи относно мониторинга.³⁴⁸ При извършения преглед е установено, че в тях се съдържа само част от изискуемото съдържание по чл. 8, ал. 2 от НУМКК, като за отдел „Методология“ е посочено, че осъществяват дейности по прогнозиране, планиране и изготвяне на проекти за включване в Плана за действие или изменение на проекти, а относно отдел ККД се отнасят за контрола по изпълнението на сключените договори.³⁴⁹

През одитирания период и към момента на одита в МТ действащите вътрешни правила, не обхващат целия процес по планирането и включването на проекти на концесии в Плана за действие. С влизането в сила на НИОФИЕК за представяне на предложения на проекти на концесии за включване в Плана за държавните концесии, от МТ, като организация от публичния сектор,³⁵⁰ следва да бъде създадена организация за разделянето на отговорностите по изпълнение, вземане на решение и осъществяване на контрол; документиране на всички операции и действия, и осигуряване на проследимост на процесите в организацията,³⁵¹ с цел публичност и прозрачност³⁵² на дейността.³⁵³

³⁴⁰ от 30.05.2019 г. и от 27.11.2019 г.

³⁴¹ приета с ПМС № 83 от 2018 г., обн. ДВ, бр. 44 от 2018 г.

³⁴² приета с ПМС № 9 от 19.01.2015 г., обн. ДВ, бр. 7 от 27.01.2015 г., изм. и доп. ДВ, бр. 59 от 29.07.2016 г.

³⁴³ Одитно доказателство № 17, т. 27А

³⁴⁴ Одитни доказателства №№ 5.2, 16 и 17

³⁴⁵ във връзка с проведена процедура по реда на глава четвърта „а“ от Правилника за организацията и дейността на Координационния съвет по концесиите в периода 2 ноември – 16 ноември 2020 г., т. 2 от дневния ред, касаещ приемането на насоки по доклад от АППК за отстраняване на системни проблеми, свързани с изпълнението на концесионните договори

³⁴⁶ „доколкото съгласно чл. 24, ал. 3 от ЗК, концесиите за морски плаж се възлагат, изпълняват и контролират при условията и по реда на ЗУЧК, който е специален ред, приетите насоки ще бъдат съобразени при концесиите за възлагане на морски плаж само доколкото са относими по отношение на специалния ред в ЗУЧК“

³⁴⁷ Одитно доказателство № 17, т. 27А и предоставени документи при съгласуване на констатации и обенки с писмо изх. № Т-92-00-907 от 13.05.2021 г.

³⁴⁸ **Препоръка № 6**

³⁴⁹ Одитно доказателство № 17, т. 27А

³⁵⁰ чл. 2, ал. 2, т. 1 от ЗФУКПС

³⁵¹ чл. 6, ал. 1 и чл. 7, ал. 1, т. 7, 8 и 12 от ЗФУКПС (бр. 95 от 29.11.2016 г.) и чл. 11, ал. 2, т. 3; чл. 14, т. 4 и “т. 5 от ЗФУКПС (бр. 13 от 12.02.2019 г.)

³⁵² чл. 4, ал. 1 от ЗК, в сила от 01.01.2018 г. - публичност, прозрачност, пропорционалност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

³⁵³ Одитно доказателство № 17, т. 27А

От МТ следва да се предприемат действия за организиране на дейността и осигуряване на условия за наблюдение, анализ и оценка (мониторинг) при възлагането на концесиите, което ще допринесе и за ефективността на осъществявания контрол.

6.2. Прекратени процедури (причини за прекратяване)

През одитирания период, с решения на МС³⁵⁴ са прекратени³⁵⁵ 3 (три) процедури³⁵⁶ за предоставяне на концесия за услуга на морски плажове „Албена“³⁵⁷, „Ривиера“³⁵⁸ и „Каварна“.³⁵⁹

В Глава втора „а“ от ЗУЧК³⁶⁰ не е уреден редът по отношение на прекратяването на процедурите, поради което на основание чл. 8п от същия закон за неуредените в тази глава въпроси се прилага ЗК.³⁶¹ В чл. 117, ал. 1 от ЗК е разписано, кога концедентът³⁶² издава мотивирано решение за прекратяване на процедурата.³⁶³

Подготвителните действия и провеждането на процедурите за предоставянето на концесиите за морски плажове „Албена“, „Ривиера“ и „Каварна“ са описани в Раздел II „Осъществяване на контрол при сключването на концесионните договори“ в т. 1.1. и т. 1.2.

При извършената проверка на трите прекратени процедури е установено следното:

а) С РМС № 201/02.04.2018 г. е открита процедура за предоставяне на концесия за услуга за морски плаж "Албена", община Балчик, област Добрич. В т. 17 от решението са определени критериите за комплексна оценка на офертата и тяхната относителна тежест, както следва: размер на ставката за роялти (годишно концесионно плащане) – относителна тежест 40 на сто; най-ниската цена на един чадър и един шезлонг в зоната за платени плажни принадлежности за срока на концесията – относителна тежест 50 на сто; предложение за процент на преместваемите обекти и съоръжения, поставени на морския плаж за срока на концесията – относителна тежест 10 на сто. Същите отговарят на утвърдените минимални критерии за комплексна оценка на офертите при провеждане на конкурс за определяне на концесионер на морски плаж с Решение № 604 от 22 юли 2016 г. на Министерския съвет.³⁶⁴

³⁵⁴ РМС № 384/07.06.2018 г. за плаж „Албена“; РМС № 413/25.06.2018 г. за плаж „Ривиера“ и РМС № 824/20.11.2018 г. за плаж „Каварна“

³⁵⁵ Съгласно § 41, т. 3 от ПЗР на ЗК, обн. ДВ, бр.96/2017 г. Глава втора „а“ от ЗУЧК се отменя, считано от 01.01.2019 г. и § 2 от Закона за допълнение на ЗК, ДВ, бр. 60/2019 г. “Дейностите по предоставяне на концесии за морски плаж, за които до 1 януари 2019 г. е прието решение на Министерския съвет по отменения чл. 8д, ал. 1 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, се довършват по реда на отменената глава втора "а" от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.“

³⁵⁶ Одитно доказателство № 2

³⁵⁷ Открита с РМС № 201/02.04.2018 г. и прекратена с РМС № 384/07.06.2018 г.

³⁵⁸ Открита с РМС № 413/25.06.2018 г. и прекратена с РМС № 413/25.06.2018 г.

³⁵⁹ Открита с РМС № 647/10.09.2018 г. и прекратена с РМС № 824/20.11.2018 г.

³⁶⁰ Ред. ДВ, бр. 58/2017 г.

³⁶¹ Редът за прекратяване на процедурите е определен в чл. 117, чл. 118 и чл. 119 от ЗК

³⁶² МС до 01.01.2019 г. и след 30.07.2019 г., министъра на туризма от 01.01.2019 г. до 30.07.2019 г., съгласно чл. 8, ал. 1 от ЗУЧК (ДВ, бр. 96 от 2017 г., в сила от 1.01.2019 г., изм., бр. 103 от 2017 г.)

³⁶³ когато: не е подадено нито едно заявление, предварителна оферта или оферта или няма допуснат нито един кандидат или участник; съдържанието на нито една оферта не отговаря на изискванията, определени с документацията за концесията; отпадне необходимостта от провеждане на процедурата в резултат на обстоятелства, които не са предвидени при приемане на решението за откриването на процедурата; се установят нарушения при откриването и провеждането на процедурата, които не могат да бъдат отстранени, без това да промени условията за възлагане на концесията по чл. 59 от ЗК; определеният за концесионер участник и класираният на второ място участник последователно откажат да сключат концесионния договор; при поставено условие за подобряване на предложенията по критериите за възлагане от класирания на второ място участник не се постигне съгласие относно подобрението.

³⁶⁴ Минималните критерии са, както следва: размер на ставката роялти и най-ниска цена за 1 чадър и 1 шезлонг в платена зона на морския плаж. Относителната тежест на всеки от тези критерии не може да бъде по-малка от 40 на сто. За всеки конкретен конкурс министърът на туризма може да предлага на

Със Заповед № Р-70 от 26.04.2018 г. на министър-председателя на РБ е назначена конкурсна комисия, която да организира и да проведе конкурса за определяне на концесионер на морски плаж „Албена“. На заседание на 30.04.2018 г. на назначената комисия³⁶⁵ е одобрена конкурсната документация³⁶⁶ за участие и провеждане на процедура за предоставяне на концесия за услуга и определяне на концесионер за морски плаж „Албена“, като е извършена корекция в нея по отношение на формулата за оценка на третия критерий за класиране на офертите – „предложение за процент на преместваеми обекти и съоръжения, поставени на морския плаж за срока на концесията“.³⁶⁷ В Протокол № 1 от 30.04.2018 г. от работата на комисията във връзка с одобряването на документацията за участие е посочено, че са постъпили предложения за изменения и допълнения на конкурсната документация, поради наличие на технически грешки, които са приети и ще бъдат отразени в документацията.

От протокола на комисията не става ясно какви точно корекции са извършени в документацията за участие и че същите са свързани с промяна във формулата за оценка по третия критерий за класиране на офертите.

В т. 18 Разглеждане на оферти и в т. 19 Оценка на офертите на участниците от документацията, е предвидено в случаите, когато не се наблюдава взаимосвързаност между предложената ставка роялти (годишно концесионно плащане)³⁶⁸ и предложените цени на 1 бр. чадър и на 1 бр. шезлонг по първи и втори критерии и предложението за инвестиции по третия критерий, комисията да запазва правото си да не включва този критерий при изчисляването на комплексната оценка на съответната оферта.

Формулираното условие в документацията е в несъответствие с решенията на МС за откриване на процедурата и за утвърждаване на минимални критерии за комплексна оценка на офертите³⁶⁹. Същото е субективно, тъй като предоставя възможност на комисията да преценява, дали да оцени конкретен критерий и да го включи при изчисляване на комплексната оценка, и не гарантира равнопоставеност при оценяването на заявленията с офертите за участие.

На интернет страницата на МТ в деня, следващ провеждането на първото заседание на конкурсната комисия е публикувано съобщение за провеждането на конкурса.³⁷⁰ В определеният срок (18.05.2018 г.) е представено едно заявление за участие.³⁷¹

Офертите с предложенията на участниците по конкурсните условия следва да се оценяват от конкурсната комисията при точно прилагане на критериите и относителната им тежест, определени в конкурсната документация и решението на МС.³⁷²

Със Заповед № Р-84/21.05.2018 г. на министър-председателя на РБ е изменена заповедта за назначаване на комисията, като е сменен заместник-председателят на комисията, поради прекратяване на служебното правоотношение с него, по данни от одитираната организация. На същият ден (21.05.2018 г.) е проведено второто заседание на

Министерския съвет да включи и други критерии за комплексна оценка на офертите в зависимост от специфичните особености на морския плаж.

³⁶⁵ по реда на чл. 8з, ал. 4 от ЗУЧК

³⁶⁶ по реда на чл. 8з, ал. 2 от ЗУЧК, бр. 58/2017 г

³⁶⁷ Одитно доказателство № 23, т. 18.3. Условия и ред за участие и провеждане на процедурата

³⁶⁸ размерът на отчисленията от базата за изчисляване размера на концесионното възнаграждение, които се определя по формула съгласно чл. 4 от Методиката за определяне на минималния размер на концесионното възнаграждение за морските плажове – обекти на концесия, по реда на чл. 8, ал. 2 и 3 от ЗУЧК

³⁶⁹ Решение № 201/02.04.2018 г. и Решение № 604/22.07.2016 г. на Министерския съвет

³⁷⁰ чл. 8з, ал. 3 от ЗУЧК, бр. 58/2017 г.

³⁷¹ чл. 8л, ал. 1 от ЗУЧК, бр. 58/2017 г. от „Екострой“ АД – Добрич, с рег. № УМП-К-00-13/18.05.2018 г. в последния посочен ден за приемане на заявления

³⁷² Одитно доказателство № 23 (Условия и ред за участие и провеждане на процедурата - раздел 19 „Оценка на офертите на участниците“, т. 19.1) и т. 17 от РМС № 201/02.04.2018 г. за откриване на процедура за предоставяне на концесия за услуга за морски плаж "Албена", община Балчик, област Добрич.

комисията, на което председателят ѝ³⁷³ информира останалите членове, че е установена грешка в документацията за участие, изразяваща се в изцяло сгрешена формула за оценяване на офертите по трети критерий „Предложение за процент на преместваеми обекти и съоръжения, поставени на морския плаж за срока на концесията“.³⁷⁴ Посочено е, че грешната формула представлява съществен порок и не позволява да бъде приложен цитираният критерий и че същият е открит на много късен етап от провеждането на процедурата, а именно в последния посочен ден от приемането на заявления – 18.05.2018 г. Взето е решение, с което е предложено на министъра на туризма да внесе в МС проект на решение за прекратяване на процедурата.³⁷⁵ Процедурата за морски плаж „Албена“ е прекратена на основание чл. 117, ал. 1, т. 4 от ЗК, поради установени нарушения при откриване и провеждане на процедурата, които не могат да бъдат отстранени, без това да промени условията за възлагане на концесията.³⁷⁶

б) Две³⁷⁷ от процедурите са прекратени на основание чл. 117, ал. 1, т. 2 от ЗК, поради липса на оферта, чието съдържание отговаря на изискванията, определени с документацията за концесията. *В документацията са формулирани същите субективни условия, предоставящи възможност на комисията да преценява, дали да оцени конкретен критерий и да го включи при изчисляване на комплексната оценка, които са в несъответствие с решенията на МС за откриване на процедурите и за утвърждаване на минимални критерии за комплексна оценка на офертите.*

Установено е, че за участие в процедурите са постъпили заявления с оферти.³⁷⁸ На определените в съобщенията³⁷⁹ дати за провеждане на процедурата са проведени открити заседания, на които са присъствали представители на участниците.³⁸⁰ И при двете процедури комисията се е възползвала от допълнителен срок до 3 работни дни за обстойна и точна преценка на офертите от всички членове на конкурсната комисия. В протоколите за извършената работа от комисииите³⁸¹ е посочено, че офертите на участниците не отговарят на зададените условия за определяне на концесионер, поради несъответствие между предложения процент на отчисленията от базата за изчисляване на концесионно плащане за всяка година от срока на концесията и посочената му левова равностойност в „Предложение за размер на годишно концесионно плащане“. При процедурата за морски плаж „Каварна“ назначената комисия не е допуснала до следващия етап един от кандидатите³⁸², поради непредставен към заявлението изискуем сертификат за качество, посочен в условията на документацията за участие. В процедурата за възлагане на концесия за морски плаж „Ривиера“ са изложени и допълнителни мотиви, като: приложения финансов анализ не отговаря на изискванията посочени в конкурсната документация; в офертата не са посочени разходи за задължителни дейности; не е посочено на базата на какъв капацитет на запълване на шезлонгите и чадърите се изчисляват приходите годишно, както и очакваната заложена заетост; не са посочени в какво се състоят предложените по третия критерий инвестиции. На база на установените

³⁷³ Директор на дирекция УМП

³⁷⁴ т. 1 от продължение към протокола по чл. 8з, ал. 4 от ЗУЧК „установена е грешка в т. 18.3 от конкурсната документация „Условия и ред“, а именно – посочената формула за определяне в съотношение към най-ниската предложена стойност по третия критерий, е сгрешена изцяло“

³⁷⁵ Одитно доказателство № 23

³⁷⁶ РМС № 384/07.06.2018 г. за прекратяване на процедура за предоставяне на концесия за услуга за морски плаж „Албена“, община Балчик, област Добрич

³⁷⁷ За морски плажове „Ривиера“ и „Каварна“

³⁷⁸ За морски плаж „Каварна“ – две заявления от „Корнер“ ООД и от „Мирикъл“ ЕООД; за морски плаж „Ривиера“ – едно заявление от „Ривиера“ АД

³⁷⁹ За морски плаж „Ривиера“ дата 28.05.2018 г.; за морски плаж „Каварна“ дата 25.10.2018 г.

³⁸⁰ Одитни доказателства № 24 и № 25

³⁸¹ Одитни доказателства № 24 и № 25

³⁸² „Мирикъл“ ЕООД

несъответствия на офертите с конкурсните условия е представен доклад до министъра на туризма за прекратяване на процедурата на основание чл. 117, ал. 1, т. 2 от ЗК.³⁸³

При отправено запитване дали се анализират причините за прекратяване на процедурите, съгласно отговор³⁸⁴ от дирекция УМП, конкретен писмен анализ не се извършва, в хода на работата възникналите проблеми се отстраняват своевременно, с цел превенция на недопускането им, а в комисиите за провеждане на процедурите се определят служители с опит в концесионната дейност и специалисти в съответните области – геодезист, юрист и икономист.³⁸⁵

Процедурите за възлагане на концесии на морски плажове „Ривиера“ и „Каварна“ са прекратени поради липса на оферти, чието съдържание отговаря на изискванията, определени с документацията за концесиите.

С определените условия в документацията и на трите прекратени процедури за възлагане на концесии за морски плажове е допусната възможност за субективна преценка от страна на конкурсната комисия дали да оцени конкретен критерий и да го включи при изчисляване на комплексната оценка, които са в несъответствие с решенията на МС за откриване на процедурите и за утвърждаване на минимални критерии за комплексна оценка на офертите.

Предвид действията на комисията по провеждане на процедурата за възлагане на концесия за морски плаж „Албена“, не може да се изрази увереност, че с коригирането на документацията от комисията на първото ѝ заседание, същата не е била опорочена и прекратяването ѝ не е било наложено от действията на самата комисия. Извършването на корекции във формулата по третия критерий на първото заседание, показва, че комисията е била наясно дали е налице проблем с критерия за оценка, поради което не може да се приеме за достоверно твърдението ѝ в протокола от второто заседание, че порокът е открит на много късен етап от провеждането на процедурата, а именно в последния посочен ден от приемането на заявления – 18.05.2018 г.

Прекратяването на процедурите е създадо риск от необезпечаване на дейностите за летния сезон през 2019 г. и се е отразило негативно на интересите на концедента, тъй като при организирането и провеждането на процедурите са разходвани времеви, човешки и финансови ресурси. Не са изследвани причините за прекратяване на процедурите, с което не са осигурени подходящи условия за изпълнение на дейностите за мониторинг при възлагането на концесионните договори.

6.3. Изготвени годишни доклади/отчети.

6.3.1. Годишни доклади от извършени проверки, в изпълнение на заповеди на министъра на туризма.

Министърът на туризма организира контрола по изпълнението на задълженията по сключените концесионни договори и договорите за наем.³⁸⁶ За периода от 01.01.2019 г. до 30.07.2019 г. в резултат на извършената промяна в нормативната уредба³⁸⁷, министърът на туризма изпълнява правомощията на концедент, открива търговете за отдаване под наем, сключва и контролира изпълнението на наемните договори за морски плажове. В изпълнение на възложените му функции, са издадени заповеди³⁸⁸ за осъществяване на контрол по изпълнението на условията и задълженията на концесионерите и наемателите по сключените договори за предоставените на концесия и отдадените под наем морски

³⁸³ Одитни доказателства № 24 и № 25

³⁸⁴ Одитно доказателство № 5.2, т. 5

³⁸⁵ Одитно доказателство № 5.2, т. 5

³⁸⁶ чл. 8, ал. 1, т. 6 от ЗУЧК, действащ до 01.01.2019 г.

³⁸⁷ ДВ, бр. 96 от 2017 г., в сила от 1.01.2019 г., ДВ, изм., бр. 103 от 2017 г. в ЗК и ЗУЧК

³⁸⁸ Одитно доказателство № 8.2

плажове. В резултат на проверките са съставени и представени³⁸⁹ на министъра на туризма доклади за извършени проверки на място за изпълнение на задълженията от концесионерите на морски плаж за летен сезон 2018 г. и 2019 г.³⁹⁰. В доклада, представен на министъра, за летен сезон 2018 г. са описани и степенувани установените нарушения.³⁹¹ Посочени са плажовете, за които са установени нарушения и лицата, на които са изпратени предупреждения или са наложени неустойки при първа, втора и трета проверка, но не става ясно, дали лицето е наемател или концесионер, защото морските плажове не са разграничени. Докладът е приет от министъра на туризма.³⁹²

През 2019 г. е представен доклад³⁹³ на министъра на туризма относно договори за концесия и договори за наем със системни нарушения³⁹⁴, които съгласно договорните и нормативни разпоредби следва да се прекратят, и информация за изтичащи 44 договора за разпореждане, за кои плажове да се стартира процедура за възлагане на концесия, и кои да се отдават под наем. Във връзка с резолюция на министъра за представяне на конкретно становище и предложение за прекратяване на посочените в доклада договори със системни нарушения, и правните последици, от специализираната дирекция УМП е представено писмо,³⁹⁵ с което по всеки един от договорите са посочени нарушенията и правните основания за прекратяване на същите. Според одитираната организация³⁹⁶ от министъра на туризма е указано с резолюция, да се предприемат действия по прекратяване на договорите и същите са прекратени.³⁹⁷

На 15.11.2019 г. на министъра на туризма е представен доклад за извършени проверки на място за изпълнението на задълженията от концесионерите и наемателите по договорите за концесия и наем на морски плажове през летен сезон 2019 г. В доклада са посочени морските плажове и са степенувани установените нарушения. В доклада от предложените за прекратяване 7 договора, само за два³⁹⁸ е посочено, че същите са прекратени или са предприети действия за прекратяване. За останалите пет³⁹⁹ морски

³⁸⁹ с изх. № Т-93-00-287 от 11.10.2018 г. Доклад за извършени проверки на място за изпълнение на задължението от концесионерите и наемателите по договори за концесия и наем на морски плажове през летен сезон 2018 г.; изх. № Т-93-00-3084 от 15.11.2019 г. Доклад за извършени проверки на място за изпълнение на задължението от концесионерите и наемателите по договори за концесия и наем на морски плажове през летен сезон 2019 г.

³⁹⁰ Одитно доказателство № 8.4

³⁹¹ най-често срещаните нарушения: липса на указателни табели за етапното обособяване на участъците с максимално обезопасяване; липса на табели за обозначаване на зоните на активната плажна площ за свободно разполагане на плажни принадлежности от страна на посетителите; не осигуряване на 50 на сто от активната плажна площ за свободно разполагане на плажни принадлежности; нарушение на изискването за общата площ на допълнителна търговска площ, която не може да надвишава площта от 2 на сто; поставяне на преместваеми обекти и допълнителни търговски площи, с площи по-големи от одобрените в представените схеми, както и поставяне на несъгласувани/неодобренени обекти и съоръжения; по-рядко срещани нарушения – липса на медицински лица; недостатъчно оборудване на спасителен пост; и други нарушения – липса на съблекални, душеве, не опазване на природни забележителности или защитени обекти; наличие на моторни превозни средства в активната плажна площ и други

³⁹² Поставена е резолюция от 23.10.2018 г.

³⁹³ Одитно доказателство № 8.4

³⁹⁴ за следните морски плажове: „Бяла-централен I“; „Златна рибка“; „Черноморец-изток“, „Черноморец - юг“, „Сарафово - юг“, „Варвара“, „Лозенец - Карагаач“;

³⁹⁵ Одитно доказателство № 8.4

³⁹⁶ Одитно доказателство № 16, т. 12

³⁹⁷ За морски плаж „Бяла-централен I“ договорът е прекратен с РМС 795/23.12.2019 г.; за „Златна рибка“ договорът е прекратен с РМС № 13/10.01.2020 г.; за „Черноморец - изток“ договорът за наем е прекратен на 01.10.2019 г.; за „Черноморец - юг“ договорът за наем е изтекъл на 20.04.2020 г.; за „Сарафово юг“ договорът за наем е прекратен на 08.11.2019 г.; за „Варвара“ договорът за наем е прекратен на 01.10.2019 г.; за „Лозенец Карагаач“ договорът е прекратен с РМС № 12/10.01.2020 г.

³⁹⁸ За морски плажове „Сарафово-юг“ и „Варвара“

³⁹⁹ За морски плажове „Бяла-централен I“, „Златна рибка“, „Черноморец - изток“, „Черноморец - юг“ и „Лозенец Карагаач“

плажа е посочено, че са наложени неустойки или са отправени предупреждения. Докладът е приет от министъра на туризма.⁴⁰⁰

6.3.2. Годишен доклад за изпълнението на концесионните договори от Комисията за контрол на действията на длъжностните лица.

С промяната на ЗУЧК, от 30.07.2019 г.⁴⁰¹ министърът на туризма следва да назначи една или повече комисии за контрол (КК) на действията на длъжностните лица. В изпълнение на чл. 8ю, ал. 9 от ЗУЧК КК има задължение да приеме годишен доклад за изпълнението на концесионните договори, който след одобряването му от министъра на туризма да се представи на концедента. В МТ е назначена Комисия за контрол на действията на длъжностните лица⁴⁰² и е утвърден правилник⁴⁰³ за дейността ѝ.⁴⁰⁴

От КК е представен на министъра на туризма Годишен доклад⁴⁰⁵ относно изпълнението на концесионните договори за морски плажове за 2019 г., изготвен съгласно съдържанието по чл. 8ю, ал. 10 от ЗУЧК. Докладът е одобрен на 20.03.2020 г. от министъра на туризма.⁴⁰⁶ След извършено съгласуване по реда на чл. 32, ал. 1 от УПМНСА, с писмо⁴⁰⁷ са представени на Министерски съвет: доклад и годишен отчет от министъра на туризма, както и доклада на Комисията за контрол.⁴⁰⁸ Годишният отчет от министъра на туризма е одобрен от МС на 29.04.2020 г., а доклада на КК е приет за сведение.⁴⁰⁹

6.3.3. Отчет относно изпълнението на включените в съответния план за действие проекти и концесионни договори

След изменението на ЗУЧК⁴¹⁰ въз основа на представената в НКР информация за изпълнението на концесионния договор за предходната година, за всички концесионни договори, министърът на туризма има задължение да изготви и внесе в МС годишен отчет относно изпълнението на включените в съответния план за действие проекти и концесионни договори. През 2020 г. от министъра на туризма е представен на МС Годишен отчет относно изпълнението на концесионните договори през 2018 г., изпълнение на включените в Актуализиран план за действие на държавните концесии за периода 2019 г. – 2020 г. проекти и сключените концесионни договори през 2019 г.⁴¹¹

През 2021 г. от заместник министър-председателя по икономическата и демографската политика и министър на туризма е внесен в МС Годишен отчет относно изпълнението на концесионните договори през 2019 г., изпълнение на включените в Актуализирания план за действие на държавните концесии за периода 2019-2020 г. проекти и сключените концесионни договори през 2020 г.⁴¹² В докладите е посочено: изпълнението на всеки от действащите през 2018 г. и през 2019 г. концесионни договори, извършените проверки и предприетите действия; изпълнението на включените проекти в Плана за действие на държавните концесии проекти през 2019 г. и през 2020 г., сключените концесионни договори през 2019 г. и през 2020 г. Доклада представен през 2020 г. включва и изпълнението на препоръките, дадени след осъществен контрол от АППК.

⁴⁰⁰ Резолюция от 15.11.2020 г., Одитно доказателство № 8.4

⁴⁰¹ Глава втора „В“ (ДВ, бр. 60 от 2019 г.) Контрол по изпълнението на сключените концесионни договори

⁴⁰² Заповед № Т-РД-16-257/07.11.2019 г.

⁴⁰³ Заповед № Т-РД-04-15/22.11.2019 г.

⁴⁰⁴ Одитно доказателство № 8.3

⁴⁰⁵ рег. № Т-93-00-802/20.03.2020 г.

⁴⁰⁶ Одитно доказателство № 8.3

⁴⁰⁷ Писмо рег. № Т-91-00-35/07.04.2020 г.

⁴⁰⁸ Одитно доказателство № 8.3

⁴⁰⁹ http://pris.government.bg/prin/search_results.aspx ; Протокол № 25/29.04.2020 г.

⁴¹⁰ съгласно чл. 8щ, ал. 8, във връзка с ал. 7 от ЗУЧК, в сила от 30.07.2019 г.

⁴¹¹ Одитно доказателство № 8.3

⁴¹² Одитно доказателство № 16, т. 11

През одитирания период са представени на министъра на туризма доклади от извършени проверки на място, с предложения за предприемане на действия. Представянето на отчети и доклади в резултат на извършените проверки е предпоставка за ефективното управление на процесите и отчитане на възлагането и изпълнението на концесиите за морски плажове.

В изпълнение на нормативните изисквания на концедента са представени доклади, съдържащи определената в закона информация, с което са създадени условия за осъществяването на своевременен мониторинг при възлагането на концесионните договори.

II. Осъществяване на контрол при сключването на концесинните договори

1. Създаден ред за сключването на КД за морски плажове

1.1. Подготвителни действия.

Концесии за морски плаж през одитирания период са предоставяни при условията и по реда на ЗУЧК, чрез провеждане на процедура - конкурс за определяне на концесионер.⁴¹³ Дейностите по представяне на концесията включват: изготвяне на обосновка на концесията; провеждане на процедура за предоставяне на концесия и сключване на концесионен договор. От своя страна процедурата за предоставяне на концесия за морски плаж включва: приемане на решение за откриване на процедура за предоставяне на концесия; провеждане на конкурс за определяне на концесионер и приемане на решение за определяне на концесионер.⁴¹⁴

Планирането, подготвителните действия и организацията на провеждането на процедури за предоставяне на концесии се извършва от министъра на туризма, подпомаган от служители на отдел „Методология“.⁴¹⁵

Отделът организира и осъществява концесионната политика и дейностите по предоставяне на концесии на морските плажове; организира подготвителните действия по предоставяне на концесии, както и организира и провежда процедури за определяне на концесионери на морските плажове при условията и по реда на ЗУЧК.⁴¹⁶ Във функциите му е и задължението да подготвя и изпраща решенията на МС за откриване на процедури за предоставяне на концесии на морски плажове. Организацията, координацията и контрола на дейностите, извършвани в отдела са възложени на началника му, който от своя страна дава отчет на директора на дирекция УМП.⁴¹⁷

След извършена проверка на 10 броя досиета на концесионни процедури за морски плажове, включени в одитната извадка,⁴¹⁸ е установено:

а) извършено е предварително съгласуване с МОСВ, МО, МВР, МК, МЗ и ДАНС относно наличие или отсъствие на опасност за националната сигурност и отбраната на страната, за живота и здравето на гражданите, за околната среда, за защитените територии, зони и обекти и за обществения ред;⁴¹⁹

б) от министъра на туризма са издадени заповеди за извършване на подготвителни действия за предоставяне на концесия за съответния морски плаж, в съответствие с чл. 8г, ал. 2 от ЗУЧК. В тях едновременно с обосновката на концесията е възложено изработването на проекти на решение, съобщение, конкурсна документация, концесионен договор и доклад до МС с мотивирано предложение за откриване на процедурата и финансова обосновка на концесията. Заповедите съдържат минималното съдържание

⁴¹³ чл. 8а, ал. 1 от ЗУЧК (ДВ, бр. 58/2017 г.)

⁴¹⁴ Приложение № 7 Дейности по възлагане на концесии

⁴¹⁵ чл. 12, ал.1 от ВП на отдел „Методология“ от 09.08.2016 г.

⁴¹⁶ чл. 5 от ВП на отдел „Методология“ от 09.08.2016 г.

⁴¹⁷ чл. 8 от ВП на отдел „Методология“ от 09.08.2016 г.

⁴¹⁸ Приложение № 2 Концесионни договори

⁴¹⁹ по чл. 12, ал. 2 от ЗК (отм.), чл. 24 от ЗК и чл. 4, ал. 3 от ЗУЧК

посочено в ЗУЧК⁴²⁰, с изключение на две,⁴²¹ в които на експертите са разписани действия за възлагане на изработването на обосновките.⁴²²

в) съставени са констативни протоколи⁴²³ към заповедите на министъра на туризма, за стартиране на подготвителните действия по процедурите, които не се съхраняват в досиетата.

г) основното задължение на определените екипи в заповедите е да разгледат, да се произнесат и да приемат обосновката на концесията, като действията се документират в протоколи с определени реквизити.⁴²⁴ Предоставените протоколи са подписани само от един от членовете на определените екипи - директор на дирекция УМП. В тях не са посочени дати на предаване на обосновките.⁴²⁵

Липсата на подписи на членовете на екипите поражда съмнения относно изпълнението на техните задължения посочени в заповедите, а именно разглеждането, произнасянето и приемането на обосновките.

д) представените обосновки съдържат изискуемото минимално съдържание определено в чл. 8г, ал. 4 от ЗУЧК. Обосновките на морски плажове „Албена“, „Ривиера“ и „Каварна“ не съдържат дата на изготвяне, лицата, които са ги изготвили и липсват подписи.⁴²⁶ През 2017 г. чрез сключен договор за обществена поръчка⁴²⁷ са възложени и предоставени обосновки на 11 морски плажа включително за морски плажове „Албена“ и „Ривиера“.⁴²⁸ Обосновките са представени на 15.09.2017 г. след едномесечният срок, посочен в заповедта на министъра на туризма за извършване на подготвителните действия.⁴²⁹

За изготвянето на обосновката на морски плаж „Каварна“ е сключен граждански договор.⁴³⁰ Представен е протокол от 26.07.2018 г., но в отчета към него не е посочена извършена дейност за морски плаж „Каварна“, с което не може да се изрази увереност за спазването на едномесечният срок за изготвяне на обосновката.

Причината за изготвянето на обосновки⁴³¹ от външни изпълнители, съгласно отговор⁴³² от дирекция УМП е, че определяните със заповед екипи за подготвителни действия нямат експертен опит във всички сфери, които засягат изготвянето на обосновка за възлагане на концесия и че представените материали от експертите са отговаряли на изискванията, но поради липса на опит се е наложило да бъдат допълнени и ревизирани.

За обосновката за морски плаж „Каварна“ не може да се изрази увереност относно изпълнението на заповедта на министъра на туризма за спазването на едномесечния срок за изготвянето ѝ. Не е спазен едномесечният срок, посочен в заповедта на министъра на туризма за представяне на обосновките за морски плажове „Албена“ и „Ривиера“.

е) извършено е съгласуване на предложенията за откриване на процедурите за възлагане на концесии.⁴³³ Предложенията са придружени от писмен доклад, подписан от вносителя; проект на акт, парафиран от главния секретар; всички получени становища, справка за отразяването им, както и справка за съответствие с европейското право на

⁴²⁰ чл. 8г, ал. 3 от ЗУЧК

⁴²¹ „Албена“ – № Т-РД-16-258 от 14.06.2017 г. и „Ривиера“ – №Т-РД-16-257 от 14.06.2017 г.

⁴²² Одитни доказателства № 23 и 25

⁴²³ Одитни доказателства №№ 16, 23, 24, 25, 26

⁴²⁴ Одитно доказателство №№ 23, 24, 25, 26

⁴²⁵ Одитни доказателства №№ 16, 23, 24, 25

⁴²⁶ Одитни доказателства № 17 и № 23, 24, 25

⁴²⁷ „Инженерингсервиз София“ ООД

⁴²⁸ Одитни доказателства № 17 и № 24

⁴²⁹ Одитни доказателства № 17 и № 24

⁴³⁰ Одитни доказателства №№ 14, 15 и 24

⁴³¹ „Албена“, „Ривиера“ и „Каварна“

⁴³² Одитно доказателство № 24

⁴³³ съгласно чл. 32, ал. 1 от УПМСНА

законопроектите и подзаконовите актове; финансова обосновка, одобрена от министъра на финансите и съобщение за средствата за масово осведомяване.⁴³⁴ Спазен е редът⁴³⁵ за съгласуване на писмата.⁴³⁶

1.2. Провеждане на процедури за предоставяне на концесии на морски плажове

1.2.1. Конкурсите са проведени по реда на Глава втора „а“ от ЗУЧК (отм.), на основание § 41, т. 3 от ПЗР на ЗК във връзка с Решения на МС за откриване на процедури за предоставяне на концесии за услуга на морски плаж.

а) процедурите за предоставяне на концесия са открити с решения на МС, подготвени от експерти на отдел „Методология“ към дирекция УМП.⁴³⁷ Решенията се обнародват в "Държавен вестник" и могат да бъдат обжалвани в 10-дневен срок от обнародването им, по реда на Глава единадесета от ЗК.⁴³⁸ При проверката на концесионните досиета е установено, че решенията за откриване на процедурите за морски плажове „Къмпинг Черноморец“⁴³⁹ и „Поморие изток“⁴⁴⁰ са обжалвани пред КЗК и ВАС. И двата компетентни органа оставят в сила решенията на МС за откриване на процедури за предоставяне на концесии за горепосочените морски плажове.

б) от министър-председателят в 7-дневен срок от влизането в сила на решенията, са назначени комисии за организацията и провеждането на конкурсите⁴⁴¹. В тях участват представители на МТ, МФ, администрацията на МС и МВР. При две от процедурите⁴⁴², поради прекратяване на служебно правоотношение с един от членовете на комисията, заповедите са изменени с последващи такива⁴⁴³, в съответствие с чл. 8ж, ал. 3 от ЗУЧК.⁴⁴⁴

в) от членовете на комисииите са подписани декларации за опазване тайната на предоставената им във връзка с провеждането на конкурса информация,⁴⁴⁵ с изключение на една декларация на член от комисията по процедурата за морски плаж „Албена“.⁴⁴⁶

г) комисииите са организирали работата си в заседания, за които са съставени протоколи по чл. 8з, ал. 4 от ЗУЧК (отм.)

д) на проведените първи заседания, от комисииите са подготвени съобщения⁴⁴⁷ за провеждането на конкурсите и е одобрена конкурсната документация,⁴⁴⁸ с определено минимално съдържание по чл. 8к от ЗУЧК.⁴⁴⁹ Срокът за подаване на заявленията с оферти е в рамките на тридесет дневният срок по ЗУЧК.⁴⁵⁰

е) в одобрената документация е включено и задължението, офертите с предложенията на участниците по конкурсните условия да се оценяват от комисията при точно прилагане на критериите и относителната им тежест.⁴⁵¹ Според документацията за

⁴³⁴ в съответствие с чл. 35, ал. 1 от УПМСНА

⁴³⁵ чл. 42, т. 5 от Правилника за документооборота в МТ

⁴³⁶ Одитни доказателства №№ 23, 24, 25, 26

⁴³⁷ чл. 15, ал. 2 от ВП на отдел „Методология“ от 09.08.2016 г.

⁴³⁸ чл. 8д, ал. 2 от ЗУЧК обн. ДВ бр. 58/2017 г

⁴³⁹ РМС № 645 от 10.09.2018 г. за откриване на процедура за възлагане на концесия на морски плаж „Къмпинг Черноморец“ е обжалвано пред КЗК и пред ВАС.

⁴⁴⁰ РМС № 593 от 21.08.2018 г. за откриване на процедура за възлагане на концесия на морски плаж „Поморие изток“ е обжалвано пред КЗК и пред ВАС.

⁴⁴¹ Одитни доказателства №№ 23, 24, 25, 26

⁴⁴² За морски плаж „Албена“ и „Ривиера“

⁴⁴³ Заповед № Р-84/21.05.2018 г. (Албена) и Заповед № Р-87/21.05.2018 г. (Ривиера)

⁴⁴⁴ Одитни доказателства № 23 и № 25

⁴⁴⁵ в съответствие с чл. 8ж, ал. 4 от ЗУЧК.

⁴⁴⁶ Одитни доказателства № 17 и № 23

⁴⁴⁷ съгласно правомощията по чл. 8з, ал. 2 от ЗУЧК бр. 58/2017 г.

⁴⁴⁸ Условия и ред за участие и провеждане на процедура за предоставяне на концесия за услуга и определяне на концесионер за морски плаж

⁴⁴⁹ Одитни доказателства №№ 23, 24, 25, 26

⁴⁵⁰ чл. 8з, ал. 2, т. 1 от ЗУЧК (ДВ, бр. 58/2017 г.)

⁴⁵¹ Одитни доказателства №№ 23, 24, 25

прекратените процедури⁴⁵², когато не се наблюдава взаимосвързаност между предложените изпълнения по критериите, комисията запазва правото си да не включва този критерий при изчисляването на комплексната оценка на съответната оферта.⁴⁵³ С така заложените условия в конкурсната документация е допусната възможност за субективна преценка от страна на комисията и води до неравнопоставеност на участниците в процедурата, т.к. комисията има право по своя преценка да извърши оценка на оферти, които не са изпълнили всички изисквания. Тези условия са в несъответствие с решенията на МС за откриване на процедурите и за утвърждаване на минимални критерии за комплексна оценка на офертите.

ж) от назначените комисии при прекратените процедури⁴⁵⁴ е взето решение да не се привличат външни експерти, като са определени двама служители от дирекцията, които да предават под опис конкурсната документация и да завеждат в деловодната система на МТ постъпилите заявления с оферти за участие в конкурса.⁴⁵⁵ Същите лица са определени и за членове на комисията. Входящите документи се регистрират в административната деловодна система⁴⁵⁶ от служителите от отдел „Човешки ресурси, административно и информационно обслужване“. В длъжностните характеристики на служителите от дирекция УМП⁴⁵⁷ е включено задължение за работа с деловодната система, но не и за регистрация на входяща кореспонденция. Определянето на длъжностно лице от дирекция УМП да регистрира постъпилите заявления с оферти и едновременно му назначаване за член на комисията, е в несъответствие с Вътрешните правила за документооборота в МТ и с длъжностните характеристики. *По този начин не е осигурено разделянето на отговорностите по приемането, завеждането, предаването на постъпилите оферти, както и разглеждането и оценката на същите, което е в несъответствие с изискванията на ЗФУКПС.*⁴⁵⁸

з) съобщенията за провеждането на процедурите за възлагането на концесиите са публикувани на интернет страницата на МТ, с което са спазени разпоредбите на чл. 8з, ал. 3 от ЗУЧК.

и) по процедурите са подадени заявления за участие в определения срок.⁴⁵⁹ В МТ се води единен електронен регистър за подадените заявления и същия се завежда не от служител в деловодството, а от дирекция УМП, в несъответствие с чл. 8л от ЗУЧК⁴⁶⁰ и Правилника за документооборота.⁴⁶¹

й) на проведените заседания относно провеждането на конкурси за избор на концесионер са разгледани заявленията с офертите. С решение на комисията определена за организацията и провеждането на конкурса за плаж „Албена“ е предложено прекратяване на процедурата поради установен порок в конкурсната документация.⁴⁶²

к) от председателите на конкурсните комисии са изготвени доклади до министъра на туризма, в съответствие с изискванията на чл. 8н, ал. 1 от ЗУЧК. При две от процедурите,⁴⁶³ поради липса на дата в протоколите за приключване работата на комисията, не може да се изрази увереност относно спазването на нормативно определения тридневен срок. В съставените протоколи и доклад за морски плаж

⁴⁵² „Албена“, „Ривиера“ и „Каварна“ (прекратени)

⁴⁵³ В раздел 18 „Разглеждане на оферти“ по т. 18.1, т. 18.2 и т. 18.3

⁴⁵⁴ „Албена“, „Ривиера“ и „Каварна“ (прекратени)

⁴⁵⁵ Одитни доказателства №№ 23, 24, 25, 26

⁴⁵⁶ чл. 5 от Правилника за документооборота на МТ

⁴⁵⁷ Одитно доказателство № 8.5

⁴⁵⁸ чл. 7, ал. 1, т. 8 и т. 13 от ЗФУКПС (ДВ, бр. 95/2016 г.).

⁴⁵⁹ Одитни доказателства №№ 23, 24, 25, 26

⁴⁶⁰ Подадените заявления с оферти се завеждат в деловодството на Министерство на туризма и се вписват в регистър по поредността на подаването им

⁴⁶¹ Одитно доказателство № 17, 27.4

⁴⁶² Одитно доказателство № 13 и № 23. Виж т. 6.2. Прекратени процедури (причини за прекратяване), б. „а“.

⁴⁶³ За морски плаж „Ривиера“ и „Каварна“ (прекратени)

„Ривиера“ са посочени различни дати за закупуване на документацията и противоречива информация относно предложението за привличане на външни експерти, които да подпомагат работата на конкурсната комисия.⁴⁶⁴

л) след проведените конкурси, от министърът на туризма са внесени за разглеждане на заседания на МС, изготвените доклади и проекти на решения за определяне на спечелилите участници. Министерският съвет е приел решения за определяне на спечелилите конкурса участници и същите са обнародвани в ДВ. Решенията на МС за определяне на спечелилите конкурса участници за морски плажове „Къмпинг Черноморец“ и „Приморско – север“ са обжалвани пред КЗК и ВАС.⁴⁶⁵ И при двете обжалвания компетентните органи оставят в сила решенията на МС.

н) след проведените конкурси и в законоустановения срок са сключени договори за предоставяне на концесия за 6 от проверяваните 10 процедури на морски плажове. Три от процедурите за предоставяне на концесии са прекратени (разгледани в т. 6 от одитния доклад), а договорът за морски плаж „Албена“ е сключен след едномесечния срок от влизане в сила на РМС за определяне на концесионер.

1.2.1.1. Несвоевременните действия от страна на МТ и от страна на „Албена“ АД са довели до забава от повече от една година за сключването на КД, в който период между същите страни е подписан договор за наем на обекта след проведен търг по реда на ППЗДС. Съгласно отговор⁴⁶⁶ на МТ причината за забава на сключването на концесионния договор е празнотата в законовата рамка.

На основание чл. 8н от ЗУЧК (отм.) в изпълнение на т. 19 от РМС № 630 от 03.09.2018 г. стартира процедура за предоставяне на концесия за услуга за морски плаж „Албена“. Конкурсът е организиран и проведен по реда на Глава втора „а“ от ЗУЧК (отм.) на основание § 39 на Закона за допълнение на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, от конкурсна комисия, назначена със Заповед⁴⁶⁷ на министър-председателя на РБ и на основание чл. 8ж от ЗУЧК (отм.).

Комисията е организирала работата си по провеждането на конкурса в две заседания, а протоколът от проведения конкурс е приключен в срок по чл. 8н, ал. 1 (отм.) от ЗУЧК. На основание чл. 8н (отм.), във връзка с чл. 7 и чл. 8 от ЗУЧК от Конкурсната комисия е предложен проект на решение на МС за определяне на спечелилия конкурса участник за концесионер.

На основание чл. 8н, ал. 2 и ал. 3 (отм.) и чл. 8о (отм.), във връзка с чл. 7 и чл. 8 от ЗУЧК, РМС № 630 за откриване на процедура за предоставяне на концесия за морски плаж, проведен на 18 октомври 2018 г. конкурс за определяне на концесионер, протокол на конкурсна комисия, назначена със заповед⁴⁶⁸ на министър председателя на РБ, доклад на председателя на конкурсната комисия и доклад на министърът на туризма от МС е взето Решение № 882 от 05.12.2018 г. за определяне на спечелил конкурса участник за концесионер на морски плаж „Албена“. Същото е обнародвано в ДВ на 07.12.2018 г.,⁴⁶⁹ и е влязло в сила на 18.12.2018 г.

След проведената процедура за предоставяне на концесия на морски плаж на 07.01.2019 г. от изпълнителният директор на „Албена“ АД е подадено заявление⁴⁷⁰ с искане за уведомление от МТ „в най-кратък срок“ за датата, мястото и часа за сключване

⁴⁶⁴ Одитно доказателство № 25

⁴⁶⁵ РМС № 511 от 26.08.2019 г. за определяне на спечелилия конкурса участник за концесионер на морски плаж "къмпинг Черноморец", община Созопол, област Бургас и РМС № 793 на от 6.11.2018 г. за определяне на спечелилия конкурса участник за концесионер на морски плаж "Приморско – север", община Приморско, област Бургас –обжалвани пред КЗК и ВАС

⁴⁶⁶ Одитно доказателство № 27.2

⁴⁶⁷ Заповед № Р-145 от 20.09.2018 г. на министър-председателя на РБ

⁴⁶⁸ Заповед № РД-145 на министър председателя на РБ от 20.09.2018 г.

⁴⁶⁹ РМС № 882, обн. ДВ бр. 101 от 07.12.2018 г.

⁴⁷⁰ Заявление с вх. № Т-26-А-8

на КД. В отговора⁴⁷¹ си МТ уведомява „Албена“ АД, „че в условията на пълна подмяна на правната рамка, страната концедент и правното основание за сключването на концесионния договор са различни от тези, които са били при приемането на властническия акт. Създава се риск от подписване на нищожен КД, което не е в интерес на нито една от страните в него. Поради липсата на правна разпоредба министърът на туризма се явява в правна невъзможност да изпълни т. 3 от РМС № 882.“

На 11.01.2019 г. в МС постъпва жалба⁴⁷² от изпълнителния директор на „Албена“ АД, срещу неоснователното бездействие на администрацията на МТ и отказ от изпълнение на т. 3.1. от РМС № 882.⁴⁷³ Своевременно на 22.01.2019 г. жалбата е препратена⁴⁷⁴ по компетентност до министъра на туризма.

На 29.01.2019 г. с писмо⁴⁷⁵ министърът на туризма уведомява началника на политическия кабинет на министър-председателя, че с влизане в сила през 2018 г. на ЗК в него липсват разпоредби относно започнали, но неприключили процедури по реда на ЗУЧК.

Във връзка със създалата се неуредена законово ситуация, на основание чл. 41, т. 9 от ЗК, с писмо на министъра на туризма⁴⁷⁶ е отправено искане за даване на методически указания от дирекция „Икономическа и социална политика“ (ИСП) от специализираната администрация на Министерския съвет. На 27.02.2019 г. дирекция ИСП към МС изпраща⁴⁷⁷ становище до МТ за наличие на законова празнота, произтичащия от която проблем, може да се реши чрез съответните законови промени.

След отново препратена от МС до МТ горесцитираната жалба от изпълнителния директор на „Албена“ АД, от МТ са отговорили на 08.03.2019 г.,⁴⁷⁸ че от дружеството не са предприели действия, които да показват желанието и готовността за сключването на КД в периода от влизане в сила на РМС № 882 от 05.12.2018 г., обн. ДВ бр. 101 от 07.12.2018 г. за определяне на спечелил конкурса участник за концесионер на морски плаж „Албена“ до влизане в сила на § 34 от ЗК, както и че подобно искане е направено едва на 07.01.2019 г.

Междувременно от министерството са предприети действия, с цел обезпечаване на летен сезон 2019 г., за отдаване под наем на морския плаж по реда на ЗУЧК⁴⁷⁹.^{480,481} На основание Заповед⁴⁸² на министъра на туризма е проведен търг с тайно наддаване по реда на чл. 41, ал. 4 във връзка с чл. 43 от ППЗДС за отдаване под наем на обособена част от крайбрежна плажна ивица на морски плаж „Албена“. На 27.03.2019 г. е сключен Договор⁴⁸³ за отдаване под наем между „Албена“ АД, в качеството му на наемател и МТ, в

⁴⁷¹ Писмо изх. № Т-26-А-372 от 11.01.2019 г. от МТ

⁴⁷² Писмо вх. № РД-08-107 от 11.01.2019 г.

⁴⁷³ обн. в ДВ бр. 101 от 07.12.2018 г.

⁴⁷⁴ Писмо № 1100-9 от МС до МТ

⁴⁷⁵ Писмо изх. № Т-03-00-55 от 29.01.2019 г. на МТ

⁴⁷⁶ Писмо изх. № Т-03-00-124/15.02.2019 г.

⁴⁷⁷ Писмо № 04.22-7 от 27.02.2019 г.

⁴⁷⁸ Писмо изх. № Т-03-00-55 от 08.03.2019 г. но МТ

⁴⁷⁹ чл. 7, ал. 5 от ЗУЧК Морските плажове или части от тях, които не са предоставени на концесия, се управляват от министъра на туризма чрез отдаването им под наем по реда на ППЗДС за срок до 5 години срещу задължение на наемателя да заплаща наемна цена и да извършва задължителните дейности.

⁴⁸⁰ Обявява за търг с тайно наддаване за отдаване под наем на обект - изключителна държавна собственост, представляващ морски плаж „Албена“ <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/turgove-za-naem-na-plazhove/obyavyava-turg-s-tayno-naddavane-za-otdavane-pod-naem-na-ob-44>

⁴⁸¹ Заповед на министъра на туризма за определяне на спечелил участник в проведен търг за отдаване под наем на морски плаж "Албена", <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/turgove-za-naem-na-plazhove/zapoved-na-ministura-na-turizma-za-opredelyane-na-spechelil-68>

⁴⁸² № Т-РД-16-26 от 31.01.2019 г. на министъра на туризма

⁴⁸³ Одитно доказателство № 28

качеството му на наемодател, с годишна наемна вноса в размер на 1 971 602, 40 лв. с ДДС.⁴⁸⁴

През месец май 2019 г. МТ изпраща⁴⁸⁵ до заместник министър-председателя по икономическата и демографска политика и председател на Координационния съвет по концесиите предложения за приемане на насоки на основание чл. 38, ал. 1, т. 3 от ЗК за предотвратяване на проблеми, свързани с възлагането на концесии и изпълнението на концесионни договори, а нормативното им уреждане е извършено със законодателни промени в ЗК⁴⁸⁶, а именно с предвиденото в § 2 от ПЗР към Закона за допълнение на Закона за концесиите, в сила от 01.01.2019 г.

На 16.08.2019 г. от „Албена“ АД уведомяват МТ относно изричното си желание за сключване на КД.⁴⁸⁷ Молбата на дружеството е договорът да е с начална дата 01.01.2020 г. През месец септември 2019 г. от МТ с писмо⁴⁸⁸ информират търговското дружество, че ще се сключи КД, с начална дата 01.01.2020 г. През месец декември 2019 г. от „Албена“ АД изпращат писмо⁴⁸⁹ до МТ за определяне на дата и час за сключване на КД.

На 09.12.2019 г. от главният секретар⁴⁹⁰ на МТ е поискано становище от директора на дирекция ИСП към МС относно реда за довършване на дейностите по предоставянето на концесия за услуга на морски плаж „Албена“. На 17.12.2019 г. от началника на политическия кабинет на заместник министър-председателя по икономическа и демографска политика в МТ е получено становище по отправеното питане.⁴⁹¹

Съгласно изразеното становище на дирекция ИСП към МС казусът изцяло попада в приложното поле на ЗУЧК в редакцията му от 2017 г.⁴⁹² С § 2, ал. 1 от ПЗР на Закона за допълнение на ЗК⁴⁹³, който влиза в сила от 01.01.2019 г. е определено, че дейностите по предоставяне на концесии за морски плажове, за които до 1 януари 2019 г. е прието решение на МС по отменения чл. 8д, ал. 1 от ЗУЧК⁴⁹⁴, се довършват по реда на отменената Глава втора „а“ от ЗУЧК.

В разпоредбите на цитирания по-горе § 2, ал. 1 от ПЗР на Закона за допълнение на ЗК е използван изразът „дейности по предоставяне на концесия на морски плаж“. В тази връзка и предвид разпоредбата на чл. 8а, ал. 2 в приложимата към казуса редакция,⁴⁹⁵ от дирекцията изразяват становище, че към месец декември 2019 г. проблемът с възникналата ситуация към месец януари 2019 г.⁴⁹⁶ „е отпаднал, а редът за приключване на дейностите по предоставяне на концесия за морски плаж „Албена“ е отменената Глава втора „а“ от ЗУЧК.

Съгласно чл. 8о от отменената Глава втора „а“ от ЗУЧК (отм.) министърът на туризма и спечелилият конкурса участник сключват договор за концесия в едномесечен срок от влизане в сила на РМС за определяне на спечелилия конкурс участник, като при отказ за сключване на договора спечелилия конкурс участник губи гаранцията за участие в конкурса.

Съгласно отговора на дирекция ИСП към МС, въпросът дали в конкретния случай, след като е отстранена законовата пречка следва да се пристъпи към сключване на

⁴⁸⁴ Одитно доказателство № 12.2

⁴⁸⁵ Писмо, изх. № Т-03-00-366 от 03.05.2019 г. на МТ

⁴⁸⁶ Обн., ДВ, бр. 60 от 2019 г., в сила от 30.07.2019 г.

⁴⁸⁷ Уведомление, рег. № Т-26-А-245 от 16.08.2019 г. от „Албена“ АД до МТ

⁴⁸⁸ Писмо, изх. № Т-26-А-245 от 09.09.2019 г. от МТ до „Албена“ АД

⁴⁸⁹ Писмо, вх. № Т-26-А-245 от 04.12.2019 г. от „Албена“ АД до МТ

⁴⁹⁰ Писмо № Т-03-00-738 от МТ до дириекция ИСП към МС

⁴⁹¹ Писмо № 02.14-1 от 17.12.2019 г.

⁴⁹² ЗУЧК ДВ бр. 58 от 18.07.2017 г., в сила от 18.07.2017 г.

⁴⁹³ § 7 от Закона за допълнение на ЗК, обн. ДВ бр. 60 от 30.07.2019 г., в сила от 01.01.2019 г.

⁴⁹⁴ ЗУЧК ДВ бр. 58 от 18.07.2017 г., в сила от 18.07.2017 г. чл. 8д. (Нов - ДВ, бр. 27 от 2013 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 40 от 2014 г.)

⁴⁹⁵ ЗУЧК ДВ бр. 58 от 18.07.2017 г., в сила от 18.07.2017 г. чл. 8а. (Нов - ДВ, бр. 27 от 2013 г.)

⁴⁹⁶ Писмо изх. № Т-03-00-55 от 29.01.2019 г. на МТ до началника на политическия кабинет на министър-председателя

концесионен договор, или към изменение на РМС № 882 от 05.12.2018 г. за определяне на спечелил конкурса участник за концесионер на морски плаж Албена, или към прекратяване на процедурата на основание чл. 60, ал. 1, т. 3 от ЗК (отм.), във връзка с чл. 8п от ЗУЧК (отм.), или към други действия, следва да се реши от компетентния орган – министърът на туризма.

Една година след законоустановения срок⁴⁹⁷ на 02.01.2020 г. е сключен договор между МТ и „Албена“ АД. В подписаният договор за концесия не се съдържа подписа на лицето отговорно за счетоводните записвания (гл. счетоводител) и съответно не е вписан в преамбюла, т.е. няма индикации за прилагане на системата на двоен подпис, което не е в съответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗФУКПС.

През одитирания период е спазен приложимия ред за възлагане на концесии за морски плажове, с малки изключения.

В протоколите за приемане на обосновките липсват подписи на членовете на екипите, което поражда съмнения относно изпълнението на техните задължения, посочени в заповедите, а именно разглеждането, произнасянето и приемането на обосновките.

Вследствие на проведените процедури в законоустановения срок са сключени договори за предоставяне на концесия, с изключение на морски плаж „Албена“, чийто договор е сключен една година след определения едномесечния срок от влизане в сила на РМС за определяне на концесионер. Въпреки измененията на нормативната уредба при полагане на дължимата грижа от страна на концедента е било възможно навременното сключване на концесионния договор за морски плаж „Албена“, още повече, че настъпването на предвидените законови промени са били известни година по-рано. Междувременно от МТ са предприети действия за обезпечаване на летен сезон 2019 г., като морският плаж е отдаден под наем, с което са създадени условия за предоставянето на туристическата услуга.

Неспазеното изискване на ЗФУКПС относно прилагането на системата за двоен подпис при сключването на концесионния договор за морски плаж „Албена“ не осигурява достатъчна сигурност спрямо задълженията и отговорностите на всички лица, ангажирани с финансовата и бюджетната дисциплина.

2. Брой проведени процедури и брой сключени договори

През одитирания период с решение на МС са открити 34 бр. процедури⁴⁹⁸ за предоставяне на концесии. При 10 бр. процедури към края на 2019 г. няма решение за избор на концесионер. Останалите 24 процедури за предоставяне на концесии за морски плажове са открити и приключили с решение на концедента през одитирания период, в т.ч. 21 бр. процедури приключили с решение за избор на концесионер и 3 бр. процедури приключили с решение за прекратяване на процедурата.⁴⁹⁹

Сключените концесионни договори за периода са 25 броя (за 2018 г. – 18 броя и за 2019 г. – 7 броя). От тях в одитната извадка попадат 7 броя или 33 % от всички процедури, които са открити и приключили с решение на концедента за избор на концесионер и сключени концесионни договори.⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ РМС № 882 от 05.12.2018 г. Към момента на провеждане на процедурата за предоставяне на концесия на морски плаж Албена през 2018 г. действащата правна норма е чл. 8о, ал. 1 от ЗУЧК (Нов - ДВ, бр. 27 от 2013 г., Изм. - ДВ, бр. 66 от 2013 г., в сила от 26.07.2013 г., бр. 98 от 2014 г., в сила от 28.11.2014 г., бр. 20 от 2016 г., в сила от 15.03.2016 г.)

⁴⁹⁸ Одитно доказателство № 2

⁴⁹⁹ Мотивите за прекратяване са разгледани в т. Прекратени процедури (мотиви за прекратяване) от доклада по първи специфичен въпрос

⁵⁰⁰ Одитно доказателство № 17, т. 18

3. Изпратена информация в НКР за сключените договори

С оглед осигуряването на публичност и прозрачност на изпълнението на концесионните договори, Министерският съвет поддържа НКР, в който се вписват данни за всички концесии. Към НКР се води публичен архив, в който се съхраняват досиетата по всички предоставени концесии. Националният концесионен регистър съдържа партида за всяка концесия с определени данни. Редът за водене на НКР и информацията, която трябва да съдържа всяка партида на всяка концесия е определен в ЗК.

Всички процедури за предоставяне на концесия на морски плажове, включени в одитната извадка са стартирани през 2018 г., когато определения ред за тяхното провеждане е по ЗУЧК.⁵⁰¹

От одитния екип е изискана информация от МТ⁵⁰² относно: представянето на РМС за откриване на концесионната процедура; РМС за определяне на спечелилия конкурса участник и информация за сключените концесионни договори. В отговор от МТ е предоставена справка,⁵⁰³ която не съдържа цялата изискана информация. Поради тази причина е поискана допълнителна такава от АМС,⁵⁰⁴ на база на която е направен анализът.

Във връзка с изпратената до НКР информация за сключените през одитирания период КД, включени в одитната извадка,⁵⁰⁵ е установено, че:

а) от 10-те решения за откриване на процедури, задължението⁵⁰⁶ за подаване на информация е спазено в 4 случая.⁵⁰⁷ При 5 от процедурите⁵⁰⁸ информацията е изпратена със закъснение до НКР. За морски плаж „Къмпинг Черноморец“ не може да се изрази увереност за спазване на изискването от предоставените доказателства.⁵⁰⁹

б) при 6⁵¹⁰ броя от проведените концесионни процедури информацията до НКР за спечелилият конкурса участник е изпратена със закъснение, а за морски плаж „Ривиера“ не е изпратена.

в) В ЗК⁵¹¹ е предвидено в едномесечен срок от сключването на концесионния договор определеното от концедента длъжностно лице да изпрати за публикуване обявление за възложена концесия при условията и по реда на ЗК.⁵¹² В деня на изпращането за публикуване на обявлението за възложена концесия определено от концедента длъжностно лице открива в НКР партида на концесията и публикува в нея решението за определяне на концесионер и концесионния договор. Съгласно изискванията на ЗУЧК⁵¹³ в едномесечен срок от влизането в сила на концесионния договор определеното от министъра на туризма длъжностно лице изпраща по електронен път чрез електронни средства обявление за възложена концесия за публикуване в НКР.

За шест от сключените договори⁵¹⁴ информацията е подадена към НКР след законоустановения срок, а относно морски плаж „Албена“ не са представени данни, тъй

⁵⁰¹ ЗУЧК редакция бр. 60 от 30.07.2019

⁵⁰² Одитно доказателство № 27.2

⁵⁰³ Одитно доказателство № 27.2

⁵⁰⁴ Одитно доказателство № 29

⁵⁰⁵ Приложение № 2 Концесионни договори

⁵⁰⁶ Разпоредбата чл. 8д, ал. 3 от ЗУЧК (отм.)

⁵⁰⁷ „Слънчев ден“ и прекратените процедури на „Албена“, „Ривиера“ и „Каварна“

⁵⁰⁸ морски плажове „Албена“, „Ривиера“, „Златни пясъци“, „Приморско –север“ и „Поморие–изток“

⁵⁰⁹ РМС № 645 от 10.09.2018 г. за откриване на процедурата, от МС е посочено, че е изпратено писмо до НКР от 15.07.2018 г., т.е. почти 2 месеца преди взимането на решение от МС

⁵¹⁰ морски плажове „Албена“, „Златни пясъци“, „Приморско –север“ и „Поморие–изток“, „Слънчев ден“ и „Къмпинг Черноморец“

⁵¹¹ чл. 124, ал. 1 и ал. 3 от ЗК обн. ДВ, бр. 96, в сила от 01.01.2018 г.

⁵¹² чл. 76, ал. 1 от ЗК

⁵¹³ чл. 8р, ал. 1 от ЗУЧК обн. ДВ, бр. 60 от 2019 г., в сила от 30.07.2019 г.

⁵¹⁴ морски плажове „Ривиера“, „Златни пясъци“, „Приморско –север“ и „Поморие–изток“, „Слънчев ден“ и „Къмпинг Черноморец“

като договорът е сключен на 02.01.2020 г. „извън одитирания период“. Според одитираната организация,⁵¹⁵ срокът за подаване на информация до НКР е инструктивен.⁵¹⁶

Редът за откриване на партии и за извършване на вписвания по тях от длъжностни лица, определени от съответния концедент, е определен с чл. 193 от ЗК, който влиза в сила от 31.01.2021 г.⁵¹⁷

г) в ЗУЧК и в ЗК не е вменено задължение за изпращане до НКР на решения на МС за прекратяване на процедури. В чл. 192, ал. 2 от ЗК⁵¹⁸ е посочено минималното съдържание по партидата на всяка процедура за определяне на концесионер. В партидата се съдържа писмен отчет за процедурата по образец, с минимално съдържание описано в разпоредбата чл. 192, ал. 2, т. 11, б. „л“, част от което е и основанието за прекратяване на процедурата. Откриването на партида, вписването на данни и публикуването на документи в НКР се извършват от определено от концедента едно или повече длъжностни лица.⁵¹⁹ Вписването на данните и публикуването на документите в НКР е в сроковете, определени със ЗК, а за вписванията, за които не е определен изричен срок – в 30-дневен срок от извършване на действието или от съставяне на документ, подлежащ на вписване, съответно публикуване.

Изпратена е информация до НКР за прекратяването на процедурите за морски плажове „Албена“ и „Каварна“, без тази за морски плаж „Ривиера“.⁵²⁰ Осигурена е публичност на информацията, като по партидите им в раздел „Забележка“ е отразено, че процедурите за предоставяне на концесиите за услуга са проведени по реда на ЗУЧК и са прекратени, като е посочено съответното решение.⁵²¹

Не е изпратена информация в НКР за сключените договори от одитната извадка в нормативно определените срокове или изобщо не е изпращана, което е показател за неефективност на осъществявания контрол по отношение на сключването на КД

С несвоевременното изпращане на информацията в НКР не се осигурява публичност и прозрачност при сключването на концесионните договори в МТ.

4. Определяне на отговорни лица за съставяне и поддържане на досиетата на процедури за предоставяне на концесии на морски плажове

В МТ не е определено конкретно лице/а за съставяне и поддържане на досиета на процедури за предоставяне на концесии на морски плажове. Съгласно отговор на одитираната организация⁵²² това задължение е вменено с длъжностните характеристики на служителите в дирекция УМП. При проверката им е установено, че в тях не е разписано задължение за съставяне и поддържане на досиета на концесионни процедури.⁵²³

Няма определено длъжностно лице за съставяне и поддържане на досиета на процедури за предоставяне на концесии на морски плажове.⁵²⁴

През одитирания период не са определени задължения и отговорности на конкретни длъжностни лица за съставяне и поддържане на досиета на проведените концесионни процедури, което се отразява негативно на проследяването на изпълнението на задълженията на концесионерите и на хронологичното систематизиране на информацията в досиетата, и води до осъществяването на неефективен контрол.

⁵¹⁵ Одитно доказателство № 27.2

⁵¹⁶ Препоръка № 7

⁵¹⁷ разпоредбите на членове 191-193 от ЗК, влизат в сила от 31.01.2019 г. (с ДВ, бр. 96 от 2017 г.) и съгласно § 41, т. 2 от ПЗР на ЗК с ДВ, бр. 25 от 2019 г. (в сила от 30.01.2019 г.) влизат в сила от 31 януари 2021 г.

⁵¹⁸ в сила от 31.01.2021 г.

⁵¹⁹ чл. 193 от ЗК, в сила от 31.01.2021 г.

⁵²⁰ Одитно доказателство № 29

⁵²¹ НКР

⁵²² Одитно доказателство № 30

⁵²³ Одитно доказателство № 17, т. 20.1

⁵²⁴ Препоръка № 2.2

5. Съхраняване на документацията по проведените процедури

За всеки морски плаж, за който се провежда процедура за предоставянето му на концесия, се съставя досие, което съдържа всички документи, свързани с процедурата и участниците в нея.⁵²⁵ В 7-дневен срок след сключването на договора за концесия директорът на дирекция УМП организира архивирането на цялата документация от служителите на отдел „Методология“ и изпращането ѝ в архива на дирекцията.⁵²⁶

Досиетата са непълни и не съдържат всички документи⁵²⁷ относно проведените процедури, което е в несъответствие с чл. 29, ал. 1 от ВП на отдел „Методология“, и е предпоставка за трудно проследяване на информацията.⁵²⁸ Липсващите документи са изисквани⁵²⁹ и представени⁵³⁰ допълнително.

Досиетата не съдържат всички документи, свързани с проведените процедури и извършването на дейностите по предоставяне на концесиите, така че да удостоверяват управленските решения от подготвителните действия до приключването на процедурата, с което не се осигурява адекватна одитна пътека за проследимост и наблюдение на процесите и действията по предоставяне на концесията, и е в несъответствие с изискванията на чл. 7, ал. 1, т. 12 (отм.) и чл. 14, т. 5 от ЗФУКПС.⁵³¹ Непълните досиета на проведените процедури за предоставяне на концесии за услуги на морските плажове и липсата на възможност за проследимост на информацията затруднява осъществяването на последващият контрол.

III. Осъществяване на контрол по изпълнението на концесионните договори

1. Осъществяване на контрол върху изпълнението на концесионните договори за морски плажове

1.1. Концесионни договори

На основание § 22 от ЗИД на ЗУЧК⁵³², оправомощен орган по отношение на контрола по изпълнението на задълженията по договорите за концесия за морски плажове е Министерството на туризма.

Договорите съдържат различни по формулировка и вид клаузи на условия, задължения и контрол по изпълнението им, а също различни по вид санкционни и други разпоредби за част от задълженията на концесионерите. За одитирания период част от нормативната уредба за прилагане на клаузите в договорите е отменена или забранена.⁵³³

⁵²⁵ Съгласно чл. 29, ал. 1 от ВП на отдел „Методология“

⁵²⁶ чл. 31 от ВПМ 2016 г.

⁵²⁷ Досиетата на процедурите не съдържат: описи на съдържанието на досието; заповед на министъра на туризма за изготвяне на обосновка на концесията; изготвената обосновка; писма за съгласуване на обекта на концесия; заповеди на министър-председателя, с която са назначени конкурсните комисии, или измененията им; подписани декларации от членовете на комисията за опазване на тайната на предоставената им във връзка с провеждането на конкурса информация; протоколи от работата на екипите, определени от министъра на туризма за извършване на подготвителни действия; кореспонденция между МТ и определения концесионер за определяне дата и място за сключване на КД; всички документи, свързани с обжалването на концесионните процедури, в т.ч. жалби, определения, решения на КЗК и ВАС, протоколи за предаване на обекта на концесията на концедента и писма до НКР за изпращане на решенията за откриване и прекратяване на процедурата.

⁵²⁸ Одитно доказателство № 17, т. 21

⁵²⁹ Одитни доказателства №№ 16, 23, 24 и 27.2

⁵³⁰ Одитни доказателства № 16, 23, 24 и 27.2

⁵³¹ ред. ДВ, бр. 95 от 2016 г.

⁵³² ДВ бр. 20 от 15.03.2016 г.

⁵³³ Със Закона за храните е забранена търговия на храни, безалкохолни напитки, кафе, сладолед, плодове на морските плажове; ЗК, ЗУЧК от 01.01.2018 г. и Методика за определяне на минималния размер на концесионното плащане за морските плажове – обекти на концесия, по реда на чл. 8, ал. 2 и 3 от ЗУЧК (отм.), приета през 2015 г.

Контролът на договорите се осъществява от отдел ККД към дирекция УМП и включва проверка на място на задължителните дейности, разписани в ЗУЧК, като: водно спасяване, обезопасяване на прилежащата акватория, осигуряване на здравно и медицинско обслужване и санитарно-хигиенно поддържане на морските плажове.

От дирекцията се контролира изпълнението на задълженията, свързани със срокове съгласно сключените договори за концесия на морските плажове и такива, произтичащи от действащата нормативна уредба, обхващаща изпълнението на задълженията по концесионни плащания и представянето на банкови гаранции в определените срокове, както и представяне на годишни програми, годишни работни планове, специализирани схеми по чл. 13, ал. 3 от ЗУЧК, програми за водно спасяване, доклади и др.⁵³⁴

За изпълнението на задълженията по КД, концесионерите представят в МТ документи, удостоверяващи осигуряване на дейностите, заложен в договора, като:

а) програма за организация на водно спасителната дейност за съответния летен сезон, придружена със схема за охраняваните части от прилежащата към морския плаж акватория и разположението на спасителните постове, която се предоставя според сроковете в КД;

б) специализираните схеми за разполагане на преместваеми обекти и съоръжения, в т.ч. и допълнителната търговска площ, които се одобряват от министъра на туризма след съпоставяне с изискванията на чл. 13 от ЗУЧК.

в) доклади за изпълнението на КД, които се представят преди и след сезона;

г) застрахователни полици за преместваемите обекти, банкови гаранции, покриващи концесионните плащания, за добро изпълнение на задълженията по договора или за опазване на околната среда, и други.

През одитирания период, МТ осъществява контрол по изпълнението на 144 морски плажа за 2018 г. и 143 през 2019 г., отдадени на концесия и под наем.⁵³⁵ Част от подлежащите на контрол договори са сключвани в периода от 1999 г. до 2016 г. от МРРБ, а впоследствие от МТ, за срок между 10 и 20 години.

Общият брой на концесионните договори през одитирания период е 72 договора, в т.ч. 18 прекратени, от които 4 едностранно прекратени от концедента.

При 47 договора (65 на сто) срокът на концесията е 20 години, за 21 договора (или 29 на сто) срокът е 15 години и 4 морски плажа са отдадени за срок от 10 години.

За целите на одита е проследено изпълнението на 14 КД.⁵³⁶

1.2. Брой проверки на един концесионен договор (на място, по документи и извънредни)

Проверки на място на морските плажове през одитирания период се правят по два пъти годишно – в началото и към края на сезона. При организирането на проверките на място се следи за свободен и безплатен пешеходен достъп до морския плаж, наличие на указателни табели и зонирание на територията⁵³⁷, както и за свободно разполагане на плажни принадлежности от посетителите върху активната плажна площ (АПП) и за равностойност като достъп до морето на зоните за свободно разполагане спрямо зоните с платени плажни принадлежности, като резултатите се попълват, след използване на измервателна техника⁵³⁸.

⁵³⁴ чл. 6 (2017 г.) и чл. 13 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

⁵³⁵ Одитно доказателство № 8.1

⁵³⁶ Приложение № 2 Концесионни договори и Одитно доказателство № 34

⁵³⁷ Изпълнение на задълженията по чл. 10, ал. 2, т. 3, ал. 4, т. 1 и ал. 6 от ЗУЧК

⁵³⁸ Изпълнение на задълженията по чл. 10, ал. 4, т. 2, буква „а“ и буква „б“, ал. 6, ал. 7, ал. 8 и ал. 9 от ЗУЧК

Фигура № 4



чл. 5 (от 2017 г.) и чл. 12 от ВП на отдел ККД (30.05.2019 г.)

За КД от одитната извадка при планирани общо 44 проверки за морските плажове от тях 20 за 2018 г. и 24 за 2019 г., са извършени 52 проверки на място, като на 5 морски плажа⁵³⁹ са осъществени допълнително 8 проверки (6 бр. за 2018 г. и 2 бр. за 2019 г.). През 2018 г. е извършена само една проверка на място на морски плаж „СБА“ от служителите на дирекция УМП⁵⁴⁰, поради икономия на ресурси и време.⁵⁴¹

От дирекция УМП не се посочва броят на извънредните проверки, тъй като при реализирането им на морските плажове, те не се разграничават.⁵⁴²

Мониторингът се извършва чрез заснемане с измервателна техника от лица, назначени по граждански договори (външна фирма) и след обработка на данните със специализиран софтуер, изчисления, изчертаване и разпечатване на чертежи се представя в МТ на по-късен етап.⁵⁴³ Резултатите от осъщественият през 2018 г. и 2019 г. геодезически мониторинг на договорите от одитната извадка са представени в приложение.⁵⁴⁴

Проверките завършват с констатации по отношение на изпълнението от страна на концесионера на: условията за осъществяване на концесията, задълженията по концесионния договор; сроковете за изпълнението им, в т. ч. за концесионните възнаграждения и спазването на нормативните актове, които регламентират дейностите, свързани със съответният обект на концесията.⁵⁴⁵

1.3. Констативни протоколи (КП)/доклади за извършените проверки

За всеки посетен морски плаж по време на проверките се съставя констативен протокол по образец, утвърден от министъра на туризма.⁵⁴⁶

Констативните протоколи следва да съдържат констатации относно: състоянието на проверявания плаж към момента на проверката, изпълнение/неизпълнение на основните задължения на концесионера по спазване на концесионния договор и нормативните актове, регламентиращи дейността.⁵⁴⁷ Във ВП на отдел ККД⁵⁴⁸ са определени параметрите,⁵⁴⁹ които се попълват в КП, включително и резултатите получени от мониторинга/геодезическо замерване. В тях се отбелязват и наличието на указателни табели, спазването на задълженията за осигурен свободен безплатен достъп до морския плаж, на осигурената зона за свободно разполагане, която да не е по-малко от 50 на сто от

⁵³⁹ „Албена“, „Арапя“, „Златна рибка“, Моби Дик“ и „Сл. бряг-централен“ (с концесионер „Вени-М“ ЕООД)

⁵⁴⁰ Одитно доказателство № 17, т. 3, т. 3.1. и т. 3.3.

⁵⁴¹ Одитно доказателство № 33.3, т. I. 1

⁵⁴² Одитно доказателство № 17, т. 8а КП

⁵⁴³ Одитно доказателство № 33.2, т. I. 4

⁵⁴⁴ Приложение № 9 Резултати от осъществен геодезически мониторинг през 2018 г. и 2019 г. от МТ

⁵⁴⁵ Съгласно чл. 8щ, ал. 6 от ЗУЧК

⁵⁴⁶ чл. 7 (23.10.2017 г.) и чл. 14 (30.05.2019 г.) ВП на отдел ККД

⁵⁴⁷ чл. 8, ал. 1 (23.10.2017 г.) и чл. 15 (30.05.2019 г.) ВП на отдел ККД

⁵⁴⁸ чл. 9, ал. 2 от ВП на отдел ККД

⁵⁴⁹ Приложение № 8 Дейности при контрола на концесионните договори за морски плажове

активната плажна площ, както и зоните с платени принадлежности, за детски игри и спорт. Обект на проверка е и спазването на изискването преместваемите обекти и съоръжения (за здравно и санитарно-хигиенно обслужване, за водноспасителни и спортно-развлекателни дейности, за бързо хранене и за поддържане на морския плаж) да не заемат обща площ повече от 2 на сто от морския плаж, както и недопускане на преместваеми обекти и съоръжения извън съгласуваните със схемите.

В констативните протоколи се отразяват и изпълненията по други общи задължения, като осигуряване на достъп на хора с увреждания, недопускане на незаконно строителство, опазване на природни забележителности и др.⁵⁵⁰

1.3.1. Върху образците на констативен *протокол за извършване на проверки на място* за 2018 г. липсва дата на утвърждаване от министър на туризма.⁵⁵¹

От прегледа на констативни протоколи, съставени след извършените проверки на място на морските плажове от одитната извадка⁵⁵² е установено, че:

а) в КП не се вписва вида на проверката, което не позволява разграничаване на планираните от извънредните/внезапни проверки.

б) в протоколите по различен начин⁵⁵³ се отразява изпълнението на задълженията на концесионерите по КД, в зависимост от утвърдения образец. Така отразените резултати не доказват степента на изпълнение/неизпълнение на поетите задължения от концесионерите по концесионните договори.

В протоколите се отбелязва установеното на място при проверката на морският плаж, но длъжностните лица не отразяват причините при констатирано неизпълнение на задълженията по КД и изводи.

в) от едно длъжностно лице са подписани два от протоколите⁵⁵⁴, което е нарушение на изискването същите да се подписват от членовете на екипите,⁵⁵⁵ и води до липса на обективност и достоверност на установеното при проверката и контрола.

г) липсва приложение с елементите на оборудването за спасителните постове⁵⁵⁶ и спасителната станция⁵⁵⁷, чрез което да се документира проверени ли са всички задължителни принадлежности от оборудването, необходими за нормалното им функциониране. В приложение към протоколите се отразява наличието на медицинското оборудване в пунктовете за здравно-медицинско обслужване. Устройството и обзавеждането на медицинските звена, както и на реанимационният пункт изискват специфични познания от тези, с които разполагат длъжностните лица в дирекция УМП.

д) не се отразява информацията относно изпълнението на специфични задължения на концесионерите, произтичащи от различните периоди на сключване на КД. В част от концесионните договори от концесионерите са поети ангажименти относно спазването на режими на дейности спрямо природни забележителности и/или защитени територии⁵⁵⁸, които не се проследяват от длъжностните лица от дирекция УМП.⁵⁵⁹

е) констативните протоколи не са подписани от концесионера/наемателя или представител на концесионера/наемателя/трето лице, присъствал/о на проверката при

⁵⁵⁰ Одитно доказателство № 8.1

⁵⁵¹ Одитно доказателство № 17, т. 8

⁵⁵² Приложение № 2 Концесионни договори от одитната извадка

⁵⁵³ Например: Изпълнено/неизпълнено, да/не, има/няма или други знаци; Одитно доказателство № 17, т. 8б

⁵⁵⁴ КП № 3с от 11.07.2018 г. плаж „Албена“ и КП № 5-С от 11.07.2018 г. плаж „Моби Дик“

⁵⁵⁵ чл. 7, ал. 4 (23.10.2017 г.) и чл. 14, ал. 4 (30.05.2019 г.) ВП на отдел ККД

⁵⁵⁶ чл. 13 от Наредбата за водноспасителни дейности и обезопасяването на водните площи

⁵⁵⁷ чл. 14 от Наредбата за водноспасителни дейности и обезопасяването на водните площи

⁵⁵⁸ Пясъчни дюни между къмпингите „Златна рибка“ и „Градина“ от концесионерът на морски плаж „Златна рибка“, „Слънчев бряг-централен“ природна забележителност местност „Бабата“, защитена зона BG0000573 „Комплекс Калиакра“ и защитена зона BG0002097 „Белите скали“ от концесионерът на морски плаж „СБА“

⁵⁵⁹ Одитно доказателство № 17, т. 8д

проверките на 7 морски плажа⁵⁶⁰ (пет от протоколите са за 2018 г. и пет през 2019 г.). Според одитираната организация, проверяващите⁵⁶¹ използват елемента на изненадата, за да констатираят действителното състояние на морския плаж. Концесионерите се уведомяват допълнително за резултатите от проверките, чрез писма, в които се прилагат констативните протоколи.⁵⁶²

ж) в 36 КП от извършени проверки на място на 10 морски плажа⁵⁶³, не са отразени данни от извършен геодезически мониторинг.

➤ не е извършен мониторинг на морски плаж „Бяла-централен IV“ през 2018 г., поради липса на поставени преместваеми постройки;

➤ към констативните протоколи от проверки на морските плажове „Бяла-централен IV“ (от 04.09.2019 г.) и „Златна рибка“ (от 23.08.2019 г.) не са представени приложения с резултати от извършен геодезически мониторинг. Допълнително предоставеното приложение за морски плаж „Бяла-централен IV“ е подписано от лице, което не фигурира в екипа, извършил проверката на място.

➤ резултата от геодезическият мониторинг на морски плаж „Слънчев бряг-централен“⁵⁶⁴ е представен в МТ на 22.07.2018 г., а данните в протокола са отразени на 21.07.2018 г.

з) извършени са 23 проверки след датата на представяне на резултатите от геодезическият мониторинг, но данните не са отразени в съставените КП (13 за 2018 г. и 10 за 2019 г.). При контрола на 8 плажа⁵⁶⁵ са направени повече от една проверка, в които не са отразени резултати от извършения преди това мониторинг.

и) за констатираните от длъжностните лица несъответствия, описани в КП не се прилага доказателствен материал.

й) в утвърденият образец не е предоставена възможност от концесионера да предостави информация за осъществен контрол от други контролни органи.⁵⁶⁶

От длъжностните лица са изготвени КП по утвърден образец, в които са отразени резултатите от осъществения контрол само от проверки на място, като не съдържат конкретни изводи и препоръки. Липсата на обобщена оценка на изпълнението на задълженията по КД, води до ненавременни и неадекватни действия за отстраняване на пропуските, констатирани при проверките и влияе негативно на ефективността на контролната дейност.⁵⁶⁷

При 82 на сто от констативните протоколи не може да се определи фактическото състояние на всеки конкретен обект и дали той е в съответствие с изискванията на одобрените от министъра схеми за разполагане на принадлежностите. Едва след представените данни от мониторинга длъжностните лица могат да се произнесат относно оценката на преместваемите обекти, чието разположение, обеми и предназначение са определени по утвърдените схеми и съгласно изискванията на разпоредбите за териториалното устройство.

⁵⁶⁰ „Албена“, „Арапя“, „Аркутино“, „СБА“ Поморие-централен“, „Моби Дик“ и „Сл. бряг-централен“ (с концесионер „Вени-М“ ЕООД)

⁵⁶¹ Одитно доказателство № 36, т. 5.

⁵⁶² Одитно доказателство № 36, т. 7.

⁵⁶³ „Албена“, „Арапя“, „Аркутино“, „Златни пясъци“, „Китен-юг“, „Поморие-централен“, „Сл. бряг-централен“, „СБА“, „Моби Дик“ и „Бургас-централен“

⁵⁶⁴ с концесионер „Вени-М“ ЕООД

⁵⁶⁵ През 2018 г. - „Албена“, „Арапя“, Поморие-централен“, а през 2019 г. „Арапя“, „Аркутино“, „Златна рибка“, „Китен-юг“ и „Сл. бряг-централен“

⁵⁶⁶ Одитно доказателство № 17, т. 8

⁵⁶⁷ Препоръка № 8

1.3.2. Протоколи за приемане/предаване на морски плажове

Контролът се извършва чрез проверки на състоянието на обекти на концесия при предаване на и/или приемане от/на концесионера.^{568,569} Министърът на туризма определя със заповеди съставите на комисиите от служители, които да участват в приемането/предаването на обектите от/на концесионерите.

В одитната извадка попадат 4 концесионни договора, от които 3⁵⁷⁰ са сключени през 2018 г. и един⁵⁷¹ през 2019 г.

Установено е, че предаването и приемането на обектите на концесията е извършено в договорените срокове, в присъствието на две длъжностни лица и на концесионерите. Съставени и подписани са приемо-предавателни протоколи, в които е удостоверено фактическото предаване на обекта на концесията от концедента на концесионера и е описвано тяхното състояние.

Едно от длъжностните лица-участник в процедурата по приемане/предаване на морски плажове „Ривиера“ и „Бургас-централен“ е включено в протоколите⁵⁷², но не е определено със заповедта на министъра на туризма.⁵⁷³

1.3.3. Не е *утвърдена форма/протокол за отразяване на документалните проверки*,⁵⁷⁴ включваща представените от концесионерите: програми за организация на водно-спасителната дейност за съответния летен сезон, придружена със схема за охраняваните части, схеми за разполагане на преместваеми обекти и съоръжения, в т.ч. и допълнителната търговска площ към заведенията за бързо хранене, работни проекти, доклади с информация преди и след сезона, банкови гаранции и др.⁵⁷⁵

1.3.3.1. В част от договорите концесионерът е длъжен да застрахова обекта на концесията при условие, че той може да бъде застрахован, а при други изискването е концесионерът да застрахова преместваемите обекти и/или допълнителните търговска площ и съоръжения, които са поставени върху обекта на концесия.⁵⁷⁶ В 10-дневен срок от сключване на застраховките, концесионерът представя на концедента копия от застрахователните полици. В досиетата на КД не са налични документи, относно контрола от длъжностните лица за спазване на срока за представянето на застрахователни полици за морски плажове „Ривиера“, „Бургас-централен“, „Сл. бряг-централен“, „Поморие-централен“ и „Китен-юг“, които са представени след 10-дневният срок, определен в КД. Не са направени констатации и не са начислявани неустойки за забава на представянето на застрахователните полици.⁵⁷⁷

От страна на МТ не е осъществяван системен контрол по сключването и предоставянето на застраховки на принадлежностите на морските плажове от концесионерите. Концедентът не е изисквал документи, няма направени констатации и наложени неустойки относно застраховането на принадлежностите, като задължение по концесионните договори, което показва неефективност на контрола върху тези задължения.

⁵⁶⁸ чл. 5, ал. 1, т. 4 (2017 г.) и чл. 12 (1), т. 4 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

⁵⁶⁹ Одитно доказателство № 8.2.

⁵⁷⁰ „Бургас – централен“, „Ривиера“, „Китен юг“

⁵⁷¹ „Слънчев бряг – централен“ (с концесионер "РВК 1" ЕООД)

⁵⁷² Протоколи за плаж „Ривиера“ от 30.01.2019 г. и „Бургас-централен“ от 14.01.2019 г.

⁵⁷³ Одитно доказателство № 17, т. 9

⁵⁷⁴ Одитно доказателство № 17, т. 7

⁵⁷⁵ **Препоръка № 9**

⁵⁷⁶ необходими за здравното и медицинското обслужване и санитарно-хигиенното поддържане, за осигуряване на водното спасяване, за обезопасяване на прилежащата акватория, за спортно-развлекателна дейност и заведения за бързо обслужване, елементите на техническата инфраструктура, съществуващи и които ще бъдат изградени върху обекта на концесия, необходими за използването на преместваемите обекти и съоръжения определени с всеки концесионен договор.

⁵⁷⁷ Одитно доказателство № 17, т. 12 и т. 12.1

1.3.3.2. Началникът на отдел ККД, след писмено съгласие на директора на дирекция УМП, определя длъжностните лица, отговорни за проверка и анализ на отчетните форми и извършваните концесионни плащания, гаранции, санкции, лихви и неустойки.⁵⁷⁸ За одитирания период не са определяни длъжностни лица, отговорни за проверка и анализ на отчетните форми и извършваните концесионни плащания, гаранции, санкции, лихви и неустойки. Разпределянето на отговорностите в дирекцията се осъществява на база наличните служители в даден момент и тяхната натовареност.⁵⁷⁹

От длъжностните лица в дирекцията се попълват таблици с данни за представените от концесионерите банкови гаранции.⁵⁸⁰

При проверката на досиетата на КД, е установено⁵⁸¹:

а) в досиетата не е налична информация, относно документални проверки за размера и сроковете на представените от концесионерите банкови гаранции.

б) от концесионерът „Вени-М“ ЕООД на морски плаж „Сл. бряг-централен“ е представена банкова гаранция⁵⁸² със срок на валидност до 31.12.2018 г., като изискването разписано в КД е до 30.01.2019 г. До 12.11.2018 г. не са предприети действия от страна на концедента, относно срока на банковата гаранция, тъй като считано от 12.11.2018 г. концесионният договор е прекратен.

в) за 2019 г. концесионерът на морски плаж „Китен-юг“ дължи две банкови гаранции, съгласно чл. 39 от КД, като:

- Гаранцията за изпълнение на годишното концесионно плащане в размер на 50 на сто от размера на дължимото КВ за предходната година с включен ДДС, е валидна до 31.12.2019 г., а следва да е до 31.01.2020 г.⁵⁸³

- Гаранцията за добро изпълнение на останалите задължения по КД в размер на 30 на сто от размера на дължимото КВ за предходната година с включен ДДС, не е представена от концесионера. В досието на КД за морски плаж „Китен-юг“ не са налични документи, доказващи осъществен контрол относно банковите гаранции. Съгласно разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от КД непредставянето на банковата гаранция е основание за неговото прекратяване.⁵⁸⁴

От страна на МТ не е осъществяван системен контрол по изпълнението на задълженията за представянето, формирането на размера и периода на покритие на банковите гаранции, с което не е защитен в достатъчна степен интереса на концедента.

1.3.3.3. В досиетата не се прилагат докладните записки, с които се предлагат за съгласуване/одобряване програмите за организация на водно-спасителната дейност, придружени със схеми и схемите за разполагане на преместваеми обекти и съоръжения, в т.ч. и допълнителната търговска площ. На практика контролът на предоставените програми и схеми от концесионера се документира с положен печат на дирекция УМП, с подпис на извършилото проверките длъжностно лице.⁵⁸⁵

В досието на морски плаж „Бяла-централен IV“ липсва дата и входящ номер на писмото, с изпратената от концесионера за съгласуване Годишна работна програма за 2018 г., с което не може да се изрази увереност относно спазването на срока за нейното представяне.⁵⁸⁶

⁵⁷⁸ чл. 13, ал. 1, т. 1 и ал. 2; чл. 6, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от ВП на отдел „ККД“

⁵⁷⁹ Одитно доказателство № 18, т. 7

⁵⁸⁰ Одитно доказателство № 17, т. 13

⁵⁸¹ Одитно доказателство № 17, т. 13

⁵⁸² с реф. № 10/12959/12.01.2018 г. на стойност 165 000 лв.

⁵⁸³ чл. 39, ал. 2 от КД

⁵⁸⁴ чл. 39, ал. 2 от КД за морски плаж „Китен юг“, Одитно доказателство № 17, т. 13.2.

⁵⁸⁵ Одитно доказателство № 17, т. 14

⁵⁸⁶ Одитно доказателство № 17, т. 14.1.

1.3.3.4. В досиетата на КД са приложени справки, изготвени от длъжностно лице относно осъществен и документиран контрол за задължението концесионерът да обезпечи дейностите по ползването на морския плаж. При отчитане на изпълнението на инвестиционните програми, разходите за инвестиции подлежат на доказване от концесионера със съответните документи. В справките са отчетени като инвестиции и стандартни разходи за реализиране на дейности и услуги от концесионера. Няма данни за налагани санкции за неизпълнение на размера на инвестиционната програма. При проверката на КД, е установено, че размерът на инвестициите за целия срок на концесията за морски „Моби Дик“ не може да бъде по-малък от 698 475 лева. Представената информация за проследимостта на инвестициите се отнася за периода след 2016 г., когато концесионните договори преминават към МТ.⁵⁸⁷

За морски плаж „Арапя“⁵⁸⁸ е посочено, че размерът на инвестицията не може да бъде по-малък от 1 646 200 лв. От МТ допълнително е представена информация под формата на справка за инвестициите, в която е разписано общо за годините сумата 285 110,86 лв.⁵⁸⁹

В КД не е дефинирано определение за „инвестиция“, като на концесионерите не е пояснено кои от извършените разходи ще се отчетат като инвестиции и с какви документи ще се доказват. Липсата на яснота е предпоставка това задължение да се контролира трудно или въобще да не се проследява от дирекция УМП.

1.3.3.5. Документиране на изплатените концесионни възнаграждения

След 2016 г. с Решение на МС⁵⁹⁰ са утвърдени минимални критерии за комплексна оценка на офертите за участие в конкурс за определяне на концесионер на морски плаж, с които се оптимизират цените на предлаганите услуги на морските плажове, като се въвежда минимален праг на относителна тежест на критерия „цена за 1 бр. чадър и 1 бр. шезлонг в платена зона на морския плаж“. Чрез утвърждаването на критериите се оптимизира размера на концесионното плащане, чийто минимален базисен размер се формира чрез Методиката за определяне на минималния размер на концесионното плащане за морските плажове - обекти на концесия⁵⁹¹, така че съвместното прилагане на двата акта на МС в максимална степен да отговори на обществения интерес.

Методиката е обвързана с основните изисквания и условия при експлоатацията на морските плажове, определящи възможностите за реализиране на приходи от морския плаж, като в същото време дава възможност за балансиран подход при предоставянето на концесии за морски плажове, като се отчетат едновременно интересите на туристите, концесионерите и концедента.

Оптимизирането на размера на минималното концесионно плащане чрез Методиката е пряко свързано и с разработените от МТ минимални критерии за комплексна оценка на офертите за участие в конкурс за определяне на концесионер на морски плаж: минимален размер на роялти⁵⁹² за концесия, определено по Методиката, и цена за 1 бр. чадър и 1 бр. шезлонг в платена зона на морския плаж (с относителна тежест не по-малка от 40 на сто). Въвеждането на относителна тежест от не по-малко от 40 на сто за цените на основните плажни принадлежности регулира оптимално съотношението концесионно плащане/ предлагани услуги.

Ежегодно от дирекция УМП се изготвя справка с концесионните плащания, която се предоставя на дирекция ФУС за изготвяне на фактури и изпращането им на

⁵⁸⁷ Одитно доказателство № 17, т. 15

⁵⁸⁸ чл. 11, ал. 1 от КД за морски плаж „Арапя“

⁵⁸⁹ Одитно доказателство № 33.3, т. 9

⁵⁹⁰ РМС № 604 от 22.07.2016 г. за утвърждаване на минимални критерии за комплексна оценка на офертите при провеждане на конкурс за определяне на концесионер на морски плаж (необнародвано)

⁵⁹¹ по реда на чл.8, ал.2 и 3 от ЗУЧК

⁵⁹² размерът на отчисленията от базата за изчисляване размера на концесионното възнаграждение, които се определя по формула съгласно чл. 4 от Методиката за определяне на минималния размер на концесионното възнаграждение за морските плажове – обекти на концесия, по реда на чл. 8, ал. 2 и 3 от ЗУЧК

концесионера, а на сайта на МТ се публикува съобщение за размера на приложимия годишен инфлационен индекс. Концесионерът самостоятелно прави свои изчисления на дължимия размер на годишното концесионно възнаграждение. В случай, че концесионерът е превел по-малък размер от необходимото, същият внася разликата, а в случай, че е внесъл в повече от определенният размер, му се връща надвнесената част.⁵⁹³

Таблица № 11

Концесионни договори	Дължимо КВ		Дължимо КВ	
	към 01.01.2018 г.	към 31.12.2018 г.	към 01.01.2019 г.	към 01.01.2019 г.
<i>действащи през периода</i>	11 941 973 лв.	18 335 лв.	11 552 947 лв.	75 528 лв.
<i>от одитната извадка</i>	6 596 261 лв.	11 150 лв.	5 468 157 лв.	75 528 лв.

Източник: Справки за КВ от МТ

От концесионерът на морски плаж „Златна рибка“ се дължат 11 150 лв. от неизплатените 18 335 лв. към 31.12.2018 г. и 75 528 лв. към края на 2019 г., което е една от причините за прекратяване⁵⁹⁴ на концесионния договор.⁵⁹⁵

От концедента са предприети действия за събиране на концесионните възнаграждения своевременно и в пълен размер.

1.3.4. Докладване на резултатите от проверките

Служителите, участвали в проверките, изготвят доклад с резултатите от контрола, които да съдържат информация за резултатите от извършената проверка, включително констатации, изводи и заключения за изпълнение на задълженията на концесионера, а при установяване на неизпълнение и нарушение и предложения за: мерки за отстраняване на констатирани неизпълнения на КД; сезиране на компетентните органи при констатирано неизпълнение на нормативни изисквания, налагане на санкции и неустойки, включително чрез усвояване на гаранции и удовлетворяване от обезпечения, когато има такива или предсрочно прекратяване на КД.⁵⁹⁶

За одитирания период от длъжностните лица след приключване на проверките не са предоставени на министъра подробни доклади, което е в несъответствие с разпоредбите на ВП на отдел ККД.⁵⁹⁷

За извънредните и внезапни проверки на място съгласно ВП на отдел ККД се изготвят доклади с направените констатации.⁵⁹⁸ В несъответствие с правилата, от длъжностните лица не са съставени доклади с констатации по извънредните/внезапни проверки на място.⁵⁹⁹

От директора на дирекция УМП са представени до министъра на туризма доклади с резултатите от проверките на място за изпълнението на задълженията от концесионерите и наемателите по договорите за концесия и наем на морски плажове за летния сезон през 2018 г. и през 2019 г.⁶⁰⁰ Резултатите от контрола се докладват на министъра на туризма след приключване на летния сезон, а не непосредствено след извършването им.⁶⁰¹

В МТ със заповед⁶⁰² е определена Комисия за контрол, чиято цел е оценка на законосъобразността и целесъобразността на действията на длъжностните лица, осъществяващи контрол на изпълнението на задълженията по КД.

⁵⁹³ Одитно доказателство № 33.1, т. 1.7

⁵⁹⁴ РМС № 13 от 10 януари 2020 година за едностранно прекратяване на КД за морски плаж „Златна рибка“

⁵⁹⁵ Одитно доказателство № 15.2.

⁵⁹⁶ чл. 12, ал. 2 от ВП на отдел ККД (от 23.10.2017 г.) и чл. 29 от ВПОККД от 30.05.2019 г.

⁵⁹⁷ Одитно доказателство № 17, т. 6.2

⁵⁹⁸ чл. 10, ал. 2 от ВП на отдел ККД (от 27.10.2017 г.)

⁵⁹⁹ Одитно доказателство № 17, т. 6.4

⁶⁰⁰ Одитно доказателство № 8.4.

⁶⁰¹ Одитно доказателство № 17, т. 6.3

⁶⁰² Заповед № Т-РД-16-257 от 07.11.2019 г. на министъра на туризма

За одитирания период резултатите от контрола са докладвани на министъра на туризма чрез годишни доклади след приключване на летния сезон, а не с подробни доклади след приключване на самите проверки. Не са съставени доклади с констатации по извънредните/внезапни проверки на място. Несвоевременното докладване на министъра на туризма за резултатите от контрола не позволява предприемане на навременни действия спрямо идентифицираните неизпълнения на КД и застрашава постигането на целите на контрола.

1.4. Дадени предписания при проверките на морски плажове

Изпълнението на текущите задължения и сроковете по осъществяването на концесията, както и на спазването на нормативните актове, регламентиращи дейностите на обекта на концесията, се установява след извършването на проверки на документи за отчитането на резултатите, както и от проверки на място.

При констатирани нарушения в зависимост от договорните разпоредби се изпращат писма със срок за отстраняване на констатираните нередности, покани за доброволно изпълнение, налагат се неустойки и при необходимост се сезират съответните компетентни органи.⁶⁰³ Във ВП на отдел ККД не е определен срок за изпращане на уведомителни писма за отстраняването на установяваните неизпълнения по КД.⁶⁰⁴ За одитирания период от длъжностните лица не са съставени доклади, съдържащи изводи и заключения при установяване на неизпълнения и нарушения, както и предложения с мерки за тяхното отстраняване.⁶⁰⁵ Установените неизпълнения на задължения на концесионерите по КД от одитната извадка са представени в таблицата:

Таблица № 12

Констатирани нарушения по КП от проверките на място	Морски плажове	
	2018 г.	2019 г.
Нарушения на водното спасяване, недостатъчен брой спасители или постове	„Албена“ „Бяла-централен IV“ „Златна рибка“	„Златна рибка“ „Китен-юг“ „Моби Дик“
Нарушения при обезопасяването на прилежащата акватория	„Поморие-централен“	„Моби Дик“ „Ривиера“ „Златна рибка“
Нарушения при осигуряването на здравно и медицинско обслужване	„Моби Дик“	„Моби Дик“ „Бяла-централен IV“ „Златна рибка“
Ограничен достъп до морския плаж	„Поморие-централен“ „Сл. бряг централен“ ⁶⁰⁶	„Златна рибка“
Липса на забранителни знаци, указателни табели	„Сл. бряг-централен“ „Арапя“	„Златна рибка“
Дейности, които водят до увреждане или проблеми свързани с околната среда	„Сл. бряг-централен“ „Арапя“	
Констатирани нарушения извън КП от проверки на място	Морски плажове	
	2018 г.	2019 г.
Непредставена или непълна банкова гаранция	„Моби Дик“	„Моби Дик“ „Сл. бряг-централен“
Не е спазен изискуемия договорен срок по отношение на концесионното плащане	„Златна рибка“	„Бургас-централен“ „Златна рибка“
Предоставени със закъснение застрахователни полици за преместваемите обекти	„Ривиера“, и „Сл. бряг-централен“, „Поморие-централен“	„Китен-юг“ „Бургас-централен“
Не е спазен срокът за съгласуване на Работните проекти за устройване и експлоатация и инвестиционната програма	„Сл. бряг-централен“	

Източник: Справка от МТ за наложените неустойки по КД

Общият размер на наложените неустойки за всички плажове, проверени от дирекция УМП за 2018 г. е 600 162 лв., от които в МТ са постъпили 362 272 лв., а за 2019 г от наложени

⁶⁰³ чл. 19 от ВП на отдел ККД

⁶⁰⁴ Препоръка № 11

⁶⁰⁵ Одитно доказателство № 17, т. 6.2 и т. 16

⁶⁰⁶ С концесионер „Вени-М“ ЕООД

399 904 лв. са събрани 196 074 лв.⁶⁰⁷ Едва 56 на сто е събираемостта на наложените от МТ неустойки за неизпълнени задължения по договорите от концесионери и наематели.

За проверените 14 КД⁶⁰⁸ е установено:

а) на концесионерите на 5 морски плажа⁶⁰⁹ са наложени неустойки през 2018 г. и на 6 плажа⁶¹⁰ през 2019 г. Неустойките за 2018 г. са в размер на 222 930 лв., от които 26 717 лв. или 12 на сто, не са заплатени до края на годината. През 2019 г. наложените неустойките са 68 187 лв., или със 154 743 лв. по-малко спрямо 2018 г. Към 31.12.2019 г. остават незаплатени 4 281 лв. или 6,3 на сто от наложените през годината неустойки.⁶¹¹

За концесионните договори от одитната извадка събираемостта от наложените неустойки за неизпълнени задължения от концесионерите е почти 100 на сто.

б) за двете години от МТ са изпратени 23 писма⁶¹² до концесионерите с определен срок за отстраняване на нарушенията и/или уведомления за наложени неустойки.

в) изпратени са покани за доброволно изпълнение до концесионера на морски плаж „Моби Дик“ през 2018 г. и през 2019 г. във връзка с представяне на банкова гаранция. Изпратена е покана за доброволно изпълнение до концесионерът на морски плаж „Златна рибка“, заради неплатена първа вноска от годишното концесионно възнаграждение за 2019 г., в размер на 82 394, 35 лв.

г) за одитирания период от МТ са усвоени суми в размер на 138 902,87 лв. от банковите гаранции, предоставени по КД, или 63 на сто от общо наложените неустойки (291 117 лв.).

Липсата на регламентирани срокове за уведомяване на концесионерите за констатираните при проверките неизпълнения, допускат от МТ да се предприемат коригиращи действия доста след извършването на проверката, което се отразява негативно на ефективността на контрола.

Осъществяването на контрол за изпълнение на предписанията при следваща планова проверка, а не непосредствено след определеният срок за тяхното изпълнение, дори и продиктувано от натовареността на служителите, не дава разумни гаранции, че са предприети своевременни действия за отстраняване на установените несъответствия и за защита на интересите на концедента.

1.5. Действия при неотстранени нарушения (брой съставени актове за административни нарушения и брой издадени наказателни постановления)

В случаите, когато при проверка се установи, че деянието съставлява административно нарушение, съобразно ЗУЧК,⁶¹³ органите на официален контрол образуват административнонаказателно производство със съставянето на акт за установяване на административно нарушение (АУАН). Съставянето на актовете, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления за нарушенията се извършват съгласно разпоредбите на Закона за административните нарушения и наказания⁶¹⁴ (ЗАНН) и Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Актовете за установяване на нарушенията по ЗУЧК⁶¹⁵ се съставят от длъжностни лица, определени от министъра на туризма.⁶¹⁶

Длъжностните лица, съставлящи актовете за установяване на нарушенията по

⁶⁰⁷ Одитно доказателство № 8.4

⁶⁰⁸ Приложение № 2 Концесионни договори

⁶⁰⁹ „Моби Дик“, „Албена“, „Бяла-централен IV“, „Златна рибка“ и „Сл. бряг-централен“ (с концесионер „Вени-М“ ЕООД)

⁶¹⁰ „Моби Дик“, „Ривиера“, „Бяла-централен IV“, „Златна рибка“, „СБА“ и „Арапя“

⁶¹¹ Одитно доказателство № 16.2

⁶¹² Одитно доказателство № 16.2

⁶¹³ Глава пета и чл. 32 от ЗУЧК

⁶¹⁴ чл. 37, ал. 1 от ЗАНН

⁶¹⁵ чл. 22е, 24, 24а, 25, 26, 27, 28, 29, чл. 30, ал. 1 и 2 и чл. 31 от ЗУЧК

⁶¹⁶ чл. 32, ал. 1 от ЗУЧК

ЗУЧК⁶¹⁷ са определени със заповеди на министъра на туризма. Директорът на дирекция УМП е определен за наказващ орган и оправомощен със заповеди на министъра на туризма.⁶¹⁸

За одитирания период от дирекция „УМП“ се води регистър на съставените АУАН и НП.⁶¹⁹

Таблица № 13

Брой съставени АУАН по ЗУЧК (Общо)		От тях касаещи концесионните договори/плажове		От тях за нарушения по договори за наеми		Брой издадени наказателни постановления (НП)		Брой обжалвани НП		Брой отменени НП	
2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.
10 бр.	10 бр. ⁶²⁰	1 бр.	3 бр.	9 бр.	4 бр.	2 бр.	8 бр.	2 бр.	5 бр.	7 бр. ⁶²¹	5 бр.

Източник: Справка със съставени АУАН и НП

По данни на МТ през одитирания период са съставени общо 20 бр. АУАН и 10 бр. НП, от тях само три акта на концесионери на морски плажове, а останалите са свързани с нарушения по договори за наем на плажове. От представените данни в таблицата е видно, че е висок делът както на обжалваните, така и на отменените НП. В резултат на извършени извънредни проверки, след постъпили в МТ сигнали за нарушен достъп до морски плаж „Русалка“, са съставени две наказателни постановления, които към момента на одита са висящи наказателни производства с административен характер.⁶²²

Общият размер на наложените глоби и имуществени санкции за установени административни нарушения през одитирания период е 591 222 лв., от които по бюджета на МТ са постъпили 560 224 лв. или 95 на сто.⁶²³ Със съставените АУАН за одитирания период от МТ са наложени наказания общо за 118 000 лв.⁶²⁴

За одитирания период в МТ не са постъпили суми по издадените наказателни постановления.⁶²⁵ За 2018 г. две от НП са изпратени до НАП за събиране, а останалите са отменени, а през 2019 г. четири от НП са обжалвани и шест са отменени.⁶²⁶ При проверката на КД от одитната извадка е установено, че са съставени 3 бр. АУАН след установени нарушения на задължения на концесионера⁶²⁷ на морски плаж „Арапя“.

1. АУАН № 7 от 05.09.2019 г. за извършено нарушение на чл. 13, ал. 3 от ЗУЧК, като е допуснато от концесионера поставянето на преместваеми обекти и съоръжения на територията на морския плаж, в т.ч. и ползваната допълнителна търговска площ извън Схема.⁶²⁸ С вх. № Т-26-А-267 от 09.09.2019 г. в законоустановения срок е постъпило възражение от концесионера. Издадено е НП № Т-НП-5 от 28.02.2020 г., като е наложена имуществена санкция в размер на 5 000 лв. В МТ постъпва жалба от концесионера с вх. № Т-26-А-106 от 06.03.2020 г. Със свое Решение № 88 от 26.06.2020 г. РС Царево отменя наказателното постановление. Административен съд (АС) Бургас с Решение № 1754 от 11.12.2020 г. оставя в сила решението на РС Царево.

⁶¹⁷ чл. 25, ал. 1, т. 4 от ЗУЧК (редакция от 28.12.2017 г.)

⁶¹⁸ Одитно доказателство № 8.2

⁶¹⁹ Одитно доказателство № 32, т. 7

⁶²⁰ Три от актовете са съставени за нарушения на неохраняеми морски плажове

⁶²¹ Някои НП са издадени през 2017 г., но са отменени с влезли в сила решения от 2018г.

⁶²² Одитно доказателство № 31

⁶²³ Одитно доказателство № 16, т. 1

⁶²⁴ 70 000 лв. от 7 бр. акта за 2018 г. и 48 000 лв. от 10 бр. акта през 2019 г.

⁶²⁵ Одитно доказателство № 32, т. 7

⁶²⁶ Одитно доказателство № 16

⁶²⁷ „АСПИКОР“ ООД

⁶²⁸ за поставяне на преместваеми обекти и съоръжения, включително допълнителни търговски площи на морски плаж „Арапя“, одобрена на 20.03.2019 г. от министъра на туризма

2. АУАН № 8 от 05.09.2019 г. за извършено нарушение на чл. 10, ал. 7 от ЗУЧК, като поставянето на преместваеми обекти и съоръжения за осъществяване на задължителните дейности на морския плаж и тези за спортно-развлекателна дейност и заведения за бързо обслужване е доказано, че заемат повече от 2 на сто от площта на морския плаж. С вх. № Т-26-А-268 от 09.09.2019 г. в законоустановения срок е постъпило възражение от концесионера. Издадено е НП № Т-НП-6 от 28.02.2020 г., като е наложена имуществена санкция в размер на 2000 лв. В МТ постъпва жалба от концесионера с вх. № Т-26-А-107 от 06.03.2020 г. Със свое Решение № 90 от 26.06.2020 г. РС Царево отменя наказателното постановление. АС Бургас с Решение № 1755 от 11.12.2020 г. оставя в сила решението на РС Царево.

3. АУАН № 9 от 05.09.2019 г. за извършено нарушение на чл. 10, ал. 8 от ЗУЧК, като към обектите за бързо обслужване е допуснато ползването на допълнителна търговска площ, която не може да заема повече от 2 на сто от площта на морския плаж. С вх. № Т-26-А-269 от 09.09.2019 г. в законоустановения срок⁶²⁹ е постъпило възражение от концесионера. Издадено е НП № Т-НП-7 от 28.02.2020 г., като е наложена имуществена санкция в размер на 2000 лв. В МТ постъпва жалба от концесионера с вх. № Т-26-А-108 от 06.03.2020 г. Със свое Решение № 102 от 08.07.2020 г. РС Царево отменя наказателното постановление. АС Бургас с Решение № 1394 от 21.10. 2020 г. оставя в сила решението на РС Царево.

Основанията за отпадане на НП за установените нарушения на морски плаж „Арапя“ са свързани с допуснати съществени процесуални нарушения: като липса на изложена конкретна фактическа обстановка и твърде общо описание на нарушението; неяснота при установяване на нарушението и относно датата на извършване на проверките; възпрепятствано е правото на концесионера да разбере за какво точно е ангажирана отговорността му и с неприсъствието му при констатиране на нарушенията е ограничено правото му на защита.⁶³⁰

Законодателят е предвидил преклузивни срокове за съставяне на акта за установяване на административно нарушение в чл. 34 от ЗАНН, които са спазени от МТ.⁶³¹ Не е налице закъснение за произнасяне от страна на наказващия орган, като наказателните постановления са издадени в шестмесечен срок от съставянето на акта.⁶³² В двуседмичен срок от подписването на акта той се изпраща на наказващия орган заедно с възраженията, събраните доказателства и другите приложения към преписката.⁶³³ Наказващият орган се е произнесъл по административнонаказателните преписки за морски плаж „Арапя“ с 4-месечно закъснение след определеният в чл. 52, ал. 1 от ЗАНН срок от получаването ѝ. Причините са свързани с обема и фактическия състав на извършените нарушения, както и обстойното преглеждане на материалите и възраженията от концесионера.⁶³⁴

Високият дял на обжалваните и отменени АУАН и наказателни постановления и ниската степен на събираемост намалява ефекта от контролната дейност, тъй като на практика не се реализират наложените от компетентните органи санкции.

1.6. Концесионни досиета

За всеки сключен концесионен договор се съставя досие, което съдържа всички документи, свързани с неговото изпълнение, както и постъпилата кореспонденция.⁶³⁵ Досиета към действащите договори се съхраняват в отдел ККД и включват текущата документация, постъпила за срока на концесията, както и копие от концесионния договор.⁶³⁶

В дирекция „УМП“ не се съставят, поддържат и съхраняват електронни досиета за всички сключени концесионни договори,⁶³⁷ с което не се изпълнява разпоредбата на

⁶²⁹ чл. 44, ал. 1 от ЗАНН (редакция от 19.12.2017 г.) – срока за възражения е тридневен

⁶³⁰ Одитно доказателство № 32

⁶³¹ От установеното нарушение (14.06.2019 г.) до съставянето на АУАН – над 2 месеца;

⁶³² Одитно доказателство № 32

⁶³³ чл. 44, ал. 3 от ЗАНН (редакция от 19.12.2017 г.)

⁶³⁴ Одитно доказателство № 33.2, т. IV

⁶³⁵ чл. 13, ал. 1 (2017 г.), чл. 31, ал. 1 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

⁶³⁶ чл. 24 и чл. 25, ал. 1 (2017 г.), чл. 44 и чл. 45, ал. 1 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

⁶³⁷ Одитно доказателство 17, т.19

чл. 24а, т. 15 от УПМТ.⁶³⁸ Дългият срок на действие на концесиите, предопределя натрупване на голям брой от документи, включващи договори, анекси, програми, схеми, протоколи, кореспонденция с концесионера и с други органи и др., имащи отношение към предмета на концесията. Документацията, касаеща изпълнението на КД и формирана през годините, се събира в класъори-досиета, в които често липсват взаимосвързани и подкрепящи документи, намиращи се в архивите на деловодството на МТ, или при отделни служители, занимаващи се с контрола, което създава риск за наличността, пълнотата, и проследяемостта на документацията по концесиите.⁶³⁹

Липсата на създадени в МТ електронни досиета на концесиите затруднява контрола, осъществяван при тяхното сключване и изпълнение и влияе негативно на неговата ефективност.

1.7. Изпратени в срок електронни формуляри в НКР за изпълнението на КД

Определеното от министъра на туризма длъжностно лице ежегодно, в срок до 30 септември, представя в НКР информация за изпълнението на концесионния договор за предходната година по образец, който се поддържа на интернет страницата на регистъра.⁶⁴⁰

1.7.1. Според чл. 8р, ал. 1 от ЗУЧК⁶⁴¹ в едномесечен срок от влизането в сила на концесионния договор определеното от министъра на туризма длъжностно лице изпраща по електронен път чрез електронни средства обявление за възложена концесия за публикуване в НКР.

Във връзка с изпратената до НКР информация за сключените през одитирания период КД, чието изпълнение е проследено⁶⁴², е установено:

а) за сключените в периода на одита КД за морски плажове „Бургас-централен“⁶⁴³ и „Слънчев бряг – централен“⁶⁴⁴ писмата с екземпляр на концесионните договори са изпратени в определения срок,⁶⁴⁵

б) със закъснение са изпратени КД за морски плажове „Китен-юг“⁶⁴⁶ и „Ривиера“.^{647, 648}

1.7.2. Определеното от министъра на туризма длъжностно лице⁶⁴⁹ ежегодно, в срок до 30 септември, представя в НКР информация за изпълнението на концесионния договор за предходната година по образец, който се поддържа на интернет страницата.⁶⁵⁰

От длъжностното лице са изготвени и изпратени по 14 броя електронни формуляри за всяка година от одитирания период, с информация за изпълнението на КД, включени в одитната извадка. За 2018 г. информацията за изпълнение на концесионните договори е изпратена от МТ по електронен път на 30.09.2019 г., както и редактирани електронни формуляри с официално писмо, изх. № Т-03-00-752 от 13.12.2019 г.⁶⁵¹ От МТ за 2019 г. информацията за изпълнението на концесионните договори е изпратена с официално писмо, изх. № Т-03-00-717 от 11.09.2020 г.⁶⁵²

⁶³⁸ Препоръка № 2.1

⁶³⁹ Одитно доказателство № 30, т. 1.2.

⁶⁴⁰ чл. 24 от ВП на отдел ККД от 30.05.2019 г.

⁶⁴¹ ДВ, бр. 60 от 2019 г., в сила от 30.07.2019 г.

⁶⁴² Приложение № 2 Концесионни договори

⁶⁴³ сключен на 14.12.2018 г.

⁶⁴⁴ сключен на 06.02.2019 г. с концесионер „РВК 1“ ЕООД

⁶⁴⁵ Одитно доказателство № 29

⁶⁴⁶ сключен на 19.09.2018 г., а е изпратен с писмо от 28.12.2018 г. (2 месеца и 12 дни)

⁶⁴⁷ сключен 21.12.2018 г. и е изпратен с писмо от 24.01.2019 г. (3 дни)

⁶⁴⁸ Одитно доказателство № 29

⁶⁴⁹ Одитно доказателство № 19

⁶⁵⁰ чл. 132, ал. 1 от ЗК, чл. 8щ, ал. 7 от ЗУЧК (в сила от 30.07.2019 г.)

⁶⁵¹ Одитно доказателство № 29

⁶⁵² Одитно доказателство № 29

1.7.3. В чл. 141 ал. 3 от ЗК⁶⁵³ е предвидено, че в 30-дневен срок от сключването на допълнителното споразумение определеното от концедента длъжностно лице публикува обявление за изменение на възложена концесия. За одитирания период към концесионните договори са сключени 4 допълнителни споразумения (едно през 2018 г. и три през 2019 г.) От МТ през 2018 г.⁶⁵⁴ е предоставена информация за допълнително споразумение, сключено на 12.11.2018 г. между министерството и концесионерът на морски плаж „Слънчев бряг-централен“. През 2019 г. в срок е изпратена за съхранение в НКР информация за 3 бр. допълнителни споразумения⁶⁵⁵ към КД.⁶⁵⁶

След промяната на ЗК,⁶⁵⁷ вписването по партидата на определена концесия в НКР на данни за изпълнението на концесионния договор по образец, одобрен от МС, независимо от реда за възлагането или предоставянето на концесиите, се осъществява от специализираната администрация на МС.

До НКР със закъснение е изпратена информацията относно сключени договори за концесия на морски плаж „Китен-юг“ и „Ривиера“, което е нарушение на определения в чл. 124, ал. 1 от ЗК срок.

От МТ информацията за изпълнението на концесионните договори е изпратена в НКР в съответствие с определения в чл. 8ц, ал. 7 от ЗУЧК срок, с което е осигурена публичност и прозрачност на изпълнението им.

2. Своевременно предприети действия при получаване на жалби и сигнали по изпълнението на КД

Главният секретар на МТ координира и контролира административните звена за точното спазване на нормативните актове и на законните разпоредения на министъра, като организира работата с предложенията и сигналите в съответствие с разпоредбите на Глава осма от АПК.⁶⁵⁸

Дирекция "Административно-правно обслужване и човешки ресурси" осигурява дейността по приемането на предложения и сигнали от граждани и представители на организации, включително изслушването на техните предложения и сигнали в определени и предварително оповестени дни и часове, съгласно Глава осма от АПК.⁶⁵⁹

Приемът на граждани и представители на организации и юридически лица и изслушването на техните предложения и сигнали се извършва в приемната на министерството. Предложенията и сигналите (писмени и устни) се подават лично или чрез упълномощен представител.⁶⁶⁰ Подадените предложения и сигнали се регистрират по ред, определен с Правилника за оборота на документи на хартиен носител и електронни документи в МТ.⁶⁶¹

Ред за разпределяне на постъпилите жалби в МТ и изготвянето на писмени отговори по тях е определен във Вътрешните правила за взаимодействие между дирекция „Административно - правно обслужване и човешки ресурси“ (АПОЧР) и дирекция УМП.⁶⁶² Всички постъпили жалби, които касаят дейността на дирекция УМП и са свързани с процедури по отдаване под наем, концесии, наказателни постановления и други се предоставят и разпределят за работа от директора на дирекцията.⁶⁶³

⁶⁵³ ДВ, бр. 96, в сила от 01.01.2018 г.

⁶⁵⁴ с писмо изх. № Т-03-00-579 от 06.12.2018 г. и относно РМС № 773 от 29.11.2018 г. за прекратяване по взаимно съгласие на КД с концесионер „Вени-М“ ЕООД.

⁶⁵⁵ с писмо изх. № Т-03-00-81 от 03.02.2020 г. са изпратени допълнителни споразумения за морски плажове „Бургас-централен“, „Ривиера“ и „Китен - юг“.

⁶⁵⁶ Одитно доказателство № 29

⁶⁵⁷ ДВ, бр. 25, от 2019 г. (в сила от 30.01.2019 г.), чл. 193 от ЗК след отлагане влиза в сила от 31.01.2021 г.

⁶⁵⁸ чл. 12, ал. 2, т. 10 от УП на МТ

⁶⁵⁹ чл. 18, ал. 1, т. 19 от УП на МТ

⁶⁶⁰ чл. 27, ал. 1 и ал. 2 от УП на МТ

⁶⁶¹ утвърден със Заповед № Т-РД-04-13/08.08.2018 г. на министъра на туризма

⁶⁶² утвърдени със Заповед № Т-РД-04-12/16.10.2017 г. на министъра на туризма

⁶⁶³ чл. 3 от Вътрешните правила за взаимодействие между дирекция АПОЧР и дирекция УМП

Съгласно Вътрешните правила⁶⁶⁴ постъпилите в деловодството⁶⁶⁵ и регистрирани във входящия регистър жалби и сигнали се предават на директора на дирекция УМП. За одитирания период в дирекция УМП не се води регистър на постъпилите жалби и сигнали.⁶⁶⁶ Директорът на дирекция УМП разпределя на главен юрисконсулт и/или на служител с юридическо образование от подчинената му дирекция изготвянето на писмени отговори, становища, жалби и др. документи. След извършване на проверка на жалбата/сигнала, съответният служител установява дали МТ е компетентното ведомство да извърши проверката.⁶⁶⁷ Определеният за изпълнение служител отговаря за качествено и срочно изпълнение на поставената задача пред директора на дирекция УМП, като отчита и спазването на законоустановените срокове.⁶⁶⁸

Постъпилите сигнали, касаещи концесионната дейността в МТ са 161 бр. за 2018 г. и 180 бр. за 2019 г.⁶⁶⁹, като по тях съставените преписки от служителите на дирекцията са 161 бр. за 2018 г. и 174 бр. за 2019 г.⁶⁷⁰ В дирекция УМП е създаден телефон за подаване на сигнали за нередностите на морските плажове,⁶⁷¹ който е обявен на всички поставени на място табели по морските плажове и е публикуван на официалната интернет страница на МТ, които се завеждат в регистър.⁶⁷²

Проверките на морските плажове нарастват значително след постъпилите сигнали и при възникването на извънредни обстоятелства от значим обществен интерес, което се отразява на натовареността на малкия брой служители в дирекцията.

За КД от одитната извадка е установено⁶⁷³, че:

а) за одитирания период по КД от одитната извадка са постъпили общо 18 сигнала.⁶⁷⁴ За 2018 г. са постъпили 8 сигнала за 6 морски плажа⁶⁷⁵, а за 2019 г. са постъпили 10 сигнала за 6 морски плажа.⁶⁷⁶ Плажовете за които са постъпили повече от един сигнал през 2018 г., са „Арапя“ и „Сл. бряг-централен“, а през 2019 г. „Златни пясъци“, „Златна рибка“ и „Сл. бряг-централен“.

б) не е документирано определянето на лицата за извършване на проверка на място при необходимост след постъпил сигнал, тъй като липсва резолюция от директор на дирекция УМП за възлагането на преписката за изпълнение на началника на отдела или съответен/ни служител/и от дирекцията, с което не са спазени разпоредбите⁶⁷⁷ на ВП на отдел ККД.

в) при проверката на 5 морски плажа са дадени предписания/предупреждения със срок постоянен (3 бр.⁶⁷⁸ за 2018 г. и 2 бр.⁶⁷⁹ за 2019 г.).

г) по 10 сигнала (6 бр. за 2018 г. и 4 бр. за 2019 г.) са изпратени отговори до жалбоподателя в срока, определен с чл. 5а, ал. 3 от Закона за администрацията.

д) резултатите от осъществения контрол след подадени сигнали и жалби относно изпълнението на задължения от концесионните договори през одитирания период се докладват в оперативен порядък на министъра на туризма и в края на годината с

⁶⁶⁴ чл. 28 (23.10.2017 г.) и чл. 47 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

⁶⁶⁵ вкл. чрез пощенската кутия и по телефона

⁶⁶⁶ Одитно доказателство № 17, т. 25

⁶⁶⁷ чл. 30 (23.10.2017 г.) и чл. 49 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

⁶⁶⁸ чл. 6 и чл.8 от Вътрешните правила за взаимодействие между дирекция АПОЧР и дирекция УМП

⁶⁶⁹ Одитно доказателство № 32

⁶⁷⁰ Одитно доказателство № 34.1

⁶⁷¹ чл. 55, ал. 1 от ВП на отдел ККД от 27.11.2019 г.

⁶⁷² Одитно доказателство № 32, т. 4

⁶⁷³ Одитно доказателство № 17, т. 26

⁶⁷⁴ От тях 4 сигнала не са от компетентността на МТ.

⁶⁷⁵ „Златна рибка“, „Ривиера“, „Бургас-централен“, „Арапя“, „Слънчев бряг – централен“ и „Аркутино“

⁶⁷⁶ „Златна рибка“, „Поморие“, „Арапя“, „Ривиера“, „Златни пясъци“ и „Слънчев бряг – централен“

⁶⁷⁷ чл. 29 (23.10.2017 г.) и чл. 48 (30.05.2019 г.) от ВП на отдел ККД

⁶⁷⁸ Аркутино, Златна рибка и Слънчев бряг-централен

⁶⁷⁹ Златни пясъци и Златна рибка

Докладите за извършените проверки на място за изпълнението на задълженията от концесионерите и наемателите по договорите за концесия и наем на морски плажове през летния сезон.^{680, 681}

В КП от проверки на място няма данни, че е осъществен контрол вследствие на постъпил сигнал за допуснати нарушения от концесионерите на морските плажове.⁶⁸²

Значителният брой на получаваните в МТ сигнали за нередности, както и след публикации в медиите за нарушения допринасят за повишаване на натовареността на ограниченият брой служители към дирекцията. Ненавременното докладване на резултатите след осъществени проверки по сигнали се отразява негативно на вземането на своевременни управленските решения и на ефективността на осъществявания контрол.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на резултатите от извършения одит на осъществявания контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в МТ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г., представени в одитния доклад, и събраните одитни доказателства, са направени следните заключения:

1. Създадените условия не допринасят за ефективен контрол по изпълнението на концесионните договори, тъй като:

1.1. Липсата на стратегическо планиране в областта на концесиите до разработването на НСРК е една от сериозните причини за неефективното използване на концесията като инструмент за дългосрочно развитие на публичните услуги и инфраструктура. В стратегическите документи на МТ не са раписани ежегодни цели, свързани с управлението и контрола на концесионната дейност, което затруднява мониторинга и оценката за ефективността от осъществяването на контрола на концесинните договори за морските плажове.

1.2. С честите промени през одитирания период на нормативната уредба не са създадени предпоставки за осъществяването на ефективен контрол при сключването и изпълнението на концесионните договори. Вътрешните правила за осъществяването на контрол на морските плажове не са своевременно актуализирани спрямо променената през одитирания период нормативна уредба, което води до риск от неефективното осъществяване на контрол на концесионните договори. Липсата на разписани изисквания във правилата по отношение на конкретните контролни действия, които следва да се извършват при различните видове проверки и на ред за отчитане на изпълнението на КД, създава условия за формално изпълнение на контролните действия и за неадекватен контрол върху сключването и изпълнението на концесионните договори.

1.3. Контролът, осъществяван от дирекция УМП, не е диференциран спрямо разделението на морски плажове, дадени под наем и такива на концесии, в следствие на което по план-сметката са отчетени разходи, свързани с дейности за морски плажове под наем, както и такива непряко свързани с концесионната дейност.

1.4. Не са разработени анализи за необходимостта от човешки ресурси и тяхната натовареност, поради което утвърдената численост на служителите в дирекция УМП не е обективирана и съобразена със значителния брой на морските плажове, вида и обема на нормативно определените дейности, които следва да се извършват при контрола. Извършването на спешни проверки по сигнали, възникнали проблемни казуси или форсмажорни обстоятелства е предпоставка за отклоненията от утвърдените от министъра на туризма графици и води до формалност при планирането на проверките и

⁶⁸⁰ Одитно доказателство № 17

⁶⁸¹ Препоръка № 10

⁶⁸² Одитно доказателство № 17, т. 8з

неефективност при осъществяването на контролната дейност.

1.5. През одитирания период и към момента на одита действащите вътрешни правила за осъществяването на контрол не обхващат целия процес по планирането и включването на проекти на концесии в Плана за действие за държавните концесии. От МТ не е създадена организация за проследимост на процесите по прогнозиране и планиране при възлагането на концесиите, което не допринася за ефективното им управление и контрола.

1.6. Прекратяването на процедурите е създадо риск от необезпечаване на дейностите за летния сезон през 2019 г. и се е отразило негативно на интересите на концедента, тъй като при организирането и провеждането на процедурите са разходвани времеви, човешки и финансови ресурси. Не са изследвани причините за прекратяване на процедурите, с което не са осигурени подходящи условия за изпълнение на дейностите за мониторинг при възлагането на концесионните договори. Предвид действията на комисията по провеждане на процедурата за възлагане на концесия за морски плаж „Албена“, не може да се изрази увереност, че процедурата не е била опорочена и прекратяването ѝ не е било наложено от действията на самата комисия.

2. Извършеният контрол при сключването на концесионните договори не е достатъчно ефективен, тъй като:

2.1. Несвоевременните действия от страна на МТ са довели до забава с повече от една година по сключването на концесионният договор за морски плаж „Албена“, с което е създаден риск от необезпечаване на дейностите за летния сезон през 2019 г. свързани с водното спасяване, обезопасяването на прилежащата акватория, здравното и медицинското обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж. Не е спазено и изискването на ЗФУКПС относно прилагането на системата за двоен подпис при сключването на договора.

2.2. За периода от 01.01.2018 г. до 07.01.2019 г. от министърът на туризма не са определени длъжностни лица, които да представят информация за концесионните договори в НКР. В нормативноопределените срокове не е изпратена информация в регистъра за сключените през одиторския период концесионни договори, което затруднява публичният достъп до актуални данни за целите на анализа и отчетността.

2.3. С непълните досиета на проведените процедури за предоставяне на концесии за услуги на морските плажове, не се осигурява адекватна одитна пътека за проследимост и наблюдение на процесите и действията по предоставяне на концесията и се затруднява осъществяването на последващия контрол.

3. Извършеният контрол върху изпълнението на концесионните договори не е достатъчно ефективен, поради следните причини:

3.1. Резултатите от проверките на място са документирани в констативни протоколи, които съдържат информация за изпълнението на част от задълженията на концесионерите, като не съдържат обща оценка и препоръки. При 82 на сто от констативните протоколи не може да се определи фактическото състояние на всеки конкретен обект и дали той е в съответствие с изискванията на одобрените от министъра схеми за разполагане на принадлежностите.

3.2. Не е осъществяван системен контрол относно: застраховки на принадлежностите на морските плажове от концесионерите; представянето, формирането на размера и периода на покритие на банковите гаранции и извършените от концесионерите инвестиции за обезпечаване на дейностите, свързани с управлението и поддържането на обекта на концесия.

3.3. Не са изготвяни доклади до министъра на туризма с резултатите от извършената проверка или предложения за: отстраняване на констатираните неизпълнения; извършване на повторна проверка на място; сезиране на компетентни органи в случай на констатирани неизпълнения на нормативните изисквания.

3.4. За одитираният период е налице ниска събираемост по издадените наказателни постановления, което намалява ефекта от контролната дейност, тъй като наложените санкции от компетентните органи не се реализират.

3.5. В дирекция УМП не се поддържат електронни досиета, които да осигуряват проследимост на информацията от целия процес при възлагането, сключването и изпълнението на концесионните договори.

3.6. Ненавременното докладване на резултатите след осъществени проверки по сигнали се отразява негативно на вземането на своевременни управленските решения и на ефективността на осъществявания контрол.

Осъщественият от Министерството на туризма контрол върху сключването и изпълнението на концесионните договори е недостатъчно ефективен.

ПРЕПОРЪКИ

В резултат от одита се дават следните препоръки към министърът на туризма:

1. Да се предприемат действия за включване в стратегически и годишни планове на цели, свързани с контрола на концесионната дейност, и на адекватни показатели за проследяване на тяхното изпълнение.⁶⁸³

2. Да се създаде организация и определят отговорни лица:

2.1. за съставянето, поддържането и съхраняването на електронни досиета, съдържащи документи от процесите по възлагането, сключването и изпълнението на концесионните договори за отдаване на морски плажове;⁶⁸⁴

2.2. за попълване и поддържане на концесионните досиета, в т.ч. и ред за ползване на документите, съдържащи се в тях.⁶⁸⁵

3. Да се предприемат действия за диференциране на разходите при осъществяване на контрол на морските плажове на концесии и дадени под наем, което да улесни тяхното отчитане по утвърдените от МФ план-сметки.⁶⁸⁶

4. Да се изготвят анализи на натовареността и на необходимостта от човешки ресурси спрямо обема от дейности, свързани с контрола на морските плажове.⁶⁸⁷

5. Да се изготви функционален анализ, спрямо който да се актуализира функционалната характеристика на дирекция УМП.⁶⁸⁸

6. Да се предприемат действия за промяна на вътрешните правила за осъществяване на контрол по отношение изпълнението на мониторинга и контрола на морските плажове за постигане на съответствие с Наредбата за мониторинга, управлението и контрола на концесиите.⁶⁸⁹

7. Да се създаде необходимата организация за предоставяне на информация до НКР с оглед ускоряване на процеса на публикуване на данни относно сключването на концесионните договори.⁶⁹⁰

8. Да се регламентира минималното съдържание на образца на констативен протокол от проверките на място във вътрешните правила, като се:

а) посочва вида на проверката планова/извънредна/по сигнал;

б) формулират изводи и препоръки от длъжностните лица, осъществяващи контрола;

⁶⁸³ Констатации и оценки, Раздел I, т. 2.4

⁶⁸⁴ Констатации и оценки, Раздел I, т. 3.2.1. и Раздел III, т. 1.6

⁶⁸⁵ Констатации и оценки, Раздел II, т. 4

⁶⁸⁶ Констатации и оценки, Раздел I, т. 4.2.2

⁶⁸⁷ Констатации и оценки, Раздел I, т. 5.1

⁶⁸⁸ Констатации и оценки, Раздел I, т. 5.2

⁶⁸⁹ Констатации и оценки, Раздел I, т. 6.1

⁶⁹⁰ Констатации и оценки, Раздел II, т. 3

в) прилагат доказателства към констатираните неизпълнения на задължения по КД;
г) даде възможност за представяне на допълнителни документи от концесионерите и/или техни представители, в т. ч. и протоколи от други контролни органи.⁶⁹¹

9. Да се разработи образец на форма/протокол за отразяване на документалните проверки върху предоставените от концесионерите данни за изпълнението на задължения по концесионните договори.⁶⁹²

10. Да се допълнят вътрешните правила, регламентиращи извършването на контрол по изпълнението на концесионните договори във връзка с осъществяването на проверки по сигнали и тяхното своевременно докладване.⁶⁹³

11. Да се допълнят ВП на отдел ККД, като се определи срок за изпращане на уведомителни писма за отстраняването на установените неизпълнения по концесионните договори.⁶⁹⁴

В подкрепа на констатациите са събрани 36 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата на адрес: гр. София, ул. „Екзарх Йосиф” № 37.

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до шест месеца от получаване на настоящия доклад, министърът на туризма следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата.

Настоящият одитен доклад е приет на основание, чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 323 от 10.09.2021 г. на Сметната палата.

⁶⁹¹ Констатации и оценки, Раздел III, т. 1.3.1

⁶⁹² Констатации и оценки, Раздел III, т. 1.3.3

⁶⁹³ Констатации и оценки, Раздел III, т. 2

⁶⁹⁴ Констатации и оценки, Раздел III, т. 1.4

ОПИС НА ПРИЛОЖЕНИЯТА

Приложение № 1 – Определени одитни въпроси, критерии и показатели за оценка

Приложение № 2 - Концесионни договори от одитната извадка

Приложение № 3 - Цели, приоритети и мерки за осигуряване на устойчиво развитие на туризма в стратегическите документи

Приложение № 4 - Мерки за осигуряване на Националната стратегия за развитие на концесиите в Република България (2018 – 2027)

Приложение № 5 - Съпоставяне – прилики и разлики между ЗК и ЗУЧК

Приложение № 6 - Обобщени резултати от проведена анкета сред служителите на дирекция УМП

Приложение № 7 - Дейности по възлагане на концесии

Приложение № 8 - Дейности при контрола на концесионните договори за морски плажове

Приложение № 9 - Резултати от геодезически мониторинг реализиран през 2018 г. и 2019 г. от МТ

Определени одитни въпроси, критерии и показатели за оценка

Основен въпрос: Ефективен ли е контролът по сключването и изпълнението на концесионните договори за морски плажове в Министерството на туризма за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.?

ОДИТНИ ВЪПРОСИ	КРИТЕРИИ	ПОКАЗАТЕЛИ
Първи специфичен въпрос: Създадени ли са условия за извършването на ефективен контрол по сключването и изпълнението на концесионни договори в МТ?	Наличие на стратегически документи с ясно определени цели, относно осъществяването на контрол	<ul style="list-style-type: none"> - <i>обвързаност и съответствие на целите, заложените в различните стратегически документи;</i> - <i>яснота и последователност на целите в стратегическите документи.</i> - <i>предвиден механизъм за изпълнение, мониторинг и оценка.</i>
	Разработени оперативни планове за изпълнение на целите от стратегическите документи.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>приети и изпълнявани оперативни планове за изпълнение на стратегическите документи;</i> - <i>въведена отчетност за изпълнение на заложените стратегически цели.</i>
	Адекватно и своевременно актуализирана правна рамка в т.ч. вътрешни актове, правила и процедури	<ul style="list-style-type: none"> - <i>приемане/утвърждаване/изменение на нормативните и вътрешните актове;</i> - <i>актуализирани вътрешни правила и процедури</i>
	Наличие на своевременно финансово осигуряване на одитираната дейност	<ul style="list-style-type: none"> - <i>утвърдени средства за осигуряване на концесионната дейност;</i> - <i>степен на изпълнение на разходите за концесионната дейност.</i>
	Осигурен персонал с необходимият експертен опит за извършване на контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори	<ul style="list-style-type: none"> - <i>утвърдена численост, заети щатни бройки, текучество на служителите;</i> - <i>необходима квалификация за заеманата длъжност;</i> - <i>повишаване на професионалната компетентност (бр. планирани обучения и бр. проведени обучения);</i> - <i>натовареност на служителите;</i> - <i>заповеди за длъжностни лица;</i> - <i>план-графици за извършване на проверките;</i> - <i>координационен механизъм с външни за министерството структури и лица.</i>

	Осигурени условия за изпълнение на дейностите за мониторинг при възлагането на концесионните договори	<ul style="list-style-type: none"> - <i>утвърдени правила за събиране, обобщаване, анализ и оценка на информацията по прогнозиране и планиране на действията по възлагане на концесии;</i> - <i>брой прекратени процедури (причини за прекратяване);</i> - <i>изготвени годишни доклади/отчети.</i>
Втори специфичен въпрос: Извършва ли се ефективен контрол върху сключването на концесионните договори в МТ?	Създаден ред за сключване на договори с нормативните изисквания	<ul style="list-style-type: none"> - <i>подготвителни действия;</i> - <i>брой проведени процедури за предоставяне на концесии;</i> - <i>брой сключени договори;</i> - <i>изпратена информация в Националния концесионен регистър (НКР) за сключените концесионни договори;</i> - <i>определяне на отговорни лица за съставяне и поддържане на досиетата;</i> - <i>съдържание на досиетата и ред за движение на документите.</i>
Трети специфичен въпрос: Извършва ли се ефективен контрол върху изпълнението на концесионните договори за отдаване на морски плажове в МТ?	Осъществен контрол върху изпълнението на концесионните договори	<ul style="list-style-type: none"> - <i>концесионни договори;</i> - <i>бр. проверки на един концесионен договор (на място, по документи и извънредни);</i> - <i>констативни протоколи</i> - <i>докладване на проверките;</i> - <i>дадени предписания;</i> - <i>действия при неотстранени нарушения</i> - <i>брой съставени актове за административни нарушения</i> - <i>брой издадени наказателни постановления</i> - <i>концесионни досиета.</i> - <i>изпратени в срок електронни формуляри в НКР.</i>
	Своевременно предприети действия при получаване на жалби и сигнали по изпълнението на концесионните договори	<ul style="list-style-type: none"> - <i>брой проверки по сигнали и жалби;</i> - <i>резултати от проверките;</i> - <i>документиране на резултатите;</i> - <i>информация до подателя;</i> - <i>регистър на жалбите и сигналите.</i>

Концессионни договори от одитната извадка

За под-популация А. Договори, чието действие не е прекратено през одитирания период:			
1	Моби Дик	ЕТ "ФЕБ-ХГ-Соня Христова"	31.01.2000 г. 20 г.
2	Бургас-Централен	"БУЛГАРИЕН ДИРЕКТ РАЙЗЕН" ЕООД	14.01.2019 г. 15 г.
3	Бяла-централен IV	ЕТ "Тръпчев-56-Георги Христов"	08.05.2003 г. 20 г.
4	Ривиера	„Ривиера“ АД	10.07.1998 г. 20 г.
5	Златна рибка	"Ами Груп Р" ЕООД	25.01.2016 г. 15 г.
6	Аркутино	"Главболгарстрой" АД	20.07.2001 г. 26 г. ⁶⁹⁵
7	СБА	"Бялата лагуна" ЕАД	01.01.2016 г. 15 г.
8	Поморие-централен	"ФАСТ КОМ" ЕООД	12.06.2017 г. 20 г.
9	Китен – юг	„Атлиман 2“ ЕООД	19.10.2018 г. 10 г.
10	Арапя	„Аспикор“ ООД	01.08.2016 г. 20 г.
11	Слънчев бряг-централен	"РВК 1" ЕООД	06.03.2019 г. 20 г.
За под-популация Б. Договори, чието действие е прекратено през одитирания период:			
12	Златни пясъци	"ЛАМС ХОЛДИНГ ГРУП" ООД	01.01.2010 г. 10 г. Прекратен през 2019 г.
13	Албена	"Албена" АД	01.01.2009 г. 10 г. Прекратен през 2018 г.
14.	Слънчев бряг - централен	"Вени-М" ЕООД	01.01.2002 г. 20 г. Прекратен през 2019 г.

⁶⁹⁵ РМС № 17 на МС от 12.01.2017 г. за приемане на отправено от концесионера предложение за изменение и допълнение на договора за предоставяне на концесия върху част от крайбрежната плажна ивица – „Морски плаж „Аркутино“, общини Созопол и Приморско, област Бургас

За под-популация А. Процедури, открити и приключили с решение за определяне на концесионер през одитирания период:			
1	Албена	"Албена" АД	РЕШЕНИЕ № 882 на МС от 5.12.2018 г. за определяне на спечелилия конкурса участник за концесионер на морски плаж "Албена", община Балчик, област Добрич
2	Ривиера	„Ривиера“ АД	01.01.2019 г. 15 г.
3	Слънчев ден	"Амадеус – Ей Си Джи" ООД	17.07.2018 г. 15 г.
4	Златни пясъци	"ЛІАМС ХОЛДИНГ ГРУП" ООД	21.11.2018 г. 20 г.
5	Поморие - изток	"АУТО ФАКТОР" ЕООД	02.10.2019 г. 15 г.
6	Приморско - север	"БУЛ ПРИМ ГРУП" ООД	16.07.2019 г. 20 г.
7	Къмпинг Черноморец	"МРГ БИЛД" ЕООД	09.12.2019 г. 20 г.
За под-популация Б. Процедури, открити и приключили с решение за прекратяване на процедурата през одитирания период.			
8	Албена	РЕШЕНИЕ № 384 на МС от 7.06.2018 г. за прекратяване на процедура за предоставяне на концесия за услуга за морски плаж "Албена", община Балчик, област Добрич	
9	Ривиера	РЕШЕНИЕ № 413 на МС от 25.06.2018 г. за прекратяване на процедура за предоставяне на концесия за услуга за морски плаж "Ривиера", община Варна, област Варна	
10	Каварна	РЕШЕНИЕ № 824 на МС от 20.11.2018 г. за прекратяване на процедура за предоставяне на концесия за услуга за морски плаж "Каварна", община Каварна, област Добрич	

Приложение № 3 - ЦЕЛИ, ПРИОРИТЕТИ И МЕРКИ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ НА ТУРИЗМА В СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ

Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“ - устойчив растеж - насърчаване на по-екологична и по-конкурентноспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите;

Национална програма за развитие (НПР): България 2020

Приоритет 5: Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката
Подприоритет 5.4. Подкрепа на сектора туризъм

Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017 – 2021 г.

ПРИОРИТЕТ 59: Утвърждаване на България като целогодишна туристическа дестинация с качествен туристически продукт, развиваща всички видове туризъм, и влизането ни в топ 5 на туристическите дестинации в Югоизточна Европа.

Цел 209: Стимулиране на устойчивото развитие на туризма и редуциране на регионалните диспропорции в развитието на сектора чрез популяризиране на културно-историческото наследство и туристическите атракции и развитие на специализираните видове туризъм

Цел 210: Подобряване качеството на националния туристически продукт и на туристическото обслужване и повишаване на защитата на потребителите.

Мярка 798: Групиране на морските плажове с оглед на техните индивидуални характеристики и намаляване цените на плажните принадлежности чрез задължителните критерии за комплексна оценка при отдаване на концесия на морски плаж.

Цел 213: Позициониране на България като туристическа дестинация в по-висок клас на световния туристически пазар във връзка с качеството на предлагания туристически продукт и добавена стойност.

Мярка 811: Привличане на стратегически инвеститори в сферата на туризма, които да допринесат за възходящото развитие имиджа на страната като туристическа дестинация.

Стратегия за устойчиво развитие на туризма в България с хоризонт 2014 - 2030 г.

Основната цел на развитието на туризма в периода 2014-2030 г. е утвърждаване конкурентоспособността и ефективността на туристическия сектор на България посредством оптимално използване на наличните природни и антропогенни ресурси в съответствие с пазарните изискванията и потребителските очаквания за устойчиво развитие на туризма.

Актуализираната национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014 - 2030 г.

Стратегическа цел № 1:

Създаване на благоприятна околна среда за развитие на устойчив туризъм;

Подцел 1.1. Усъвършенстване на нормативната рамка и политиките за подобряване на околната и бизнес средата в туристическия сектор

Мярка-1.1.2. Развитие на нормативната уредба и политиките в областта на туризма

Мярка-1.1.3. Подобряване на качеството на туристическия продукт

Стратегическа цел № 2:

Развитие на конкурентоспособен туристически сектор

Стратегическа цел № 3:

Успешно позициониране на България на световния туристически пазар;
Подцел 3.2. Развитие на туристическите продукти за подобряване на преживяването на туристите в дестинацията

Мярка-3.2.1. Развитие на туристическите атракции в България

Мярка-3.2.2. Усъвършенстване на доминиращите и приоритетните туристически продукти

Стратегическа цел № 4:

Балансирано развитие на туристическите райони

Подцел 4.1. Създаване на условия за устойчиво развитие на туристическите райони

Подцел 4.2. Развитие на туристическите райони

Национална стратегия за развитие на концесиите в Република България (2018 – 2027)			
Общите цели са:	Приоритет 3: Природни ресурси - морски плажове; минерални води и др.	Мерки за осигуряване на изпълнението на Стратегията:	Действия за реализиране на мерките:
1	2	3	4
<p>Цел 1. Развитие на качествени и достъпни инфраструктура и услуги от обществен интерес чрез партньорство между публичните органи и икономическите оператори.</p> <p>Цел 2. Задоволяване на обществени потребности чрез включване на частни инвестиции в строителството и в предоставянето и управлението на услуги при най-добро съотношение на качество и цена.</p> <p>Цел 3. Ефективност и ефикасност при разходването на публични средства и на средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове и програми.</p> <p>Цел 4. Икономическа ефективност при управлението на публичната собственост в защита интереса на гражданите и обществото.</p>	<p>Специфични цели по Приоритет 3:</p> <p>1. Специфична цел 3.1. Морски плажове</p> <p>2. Концесията е традиционна форма за осигуряване на задължителните дейности на морските плажове – водното спасяване, обезопасяването на прилежащата акватория, здравето и медицинското обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж. Концесията, както и наемът, са единствените законоустановени форми за предоставяне на плажни услуги.</p> <p>3. Концесиите за морски плажове може да осигурят постигането на следните цели:</p> <p>4. Предлагане на качествени и съвременни услуги на потребителите на територията на морските плажове и оптимизиране на цените на услугите;</p> <p>5. Подобряване на състоянието и осъвременяване на морските плажове по подходящ, екологично изпълнен и естетически начин;</p> <p>6. Запазване на морските плажове като екологично чист природен ресурс;</p> <p>7. Обезпечаване на морските плажове със съвременни, безопасни и поддържани брегозащитни съоръжения посредством предоставяне на концесии за строителство и услуги за морски плажове;</p> <p>8. Осигуряване и подобряване на достъпа до морски плажове;</p> <p>9. Запазване и повишаване размера на концесионните възнаграждения, респективно бюджетните приходи от природния ресурс.</p>	<p>Мярка 1. Устойчивост на формираната политическа воля за развитие на концесиите</p> <p>Мярка 2. Създаване на методологически инструментариум за подпомагане на публичните органи и техните администрации</p> <p>Мярка 3. Дейности за развитие и поддържане на капацитета на администрациите за планиране, възлагане, и контрол по изпълнение на концесиите</p> <p>Мярка 4. Прилагане на подходящи комуникационни стратегии</p> <p>Мярка 5. Изграждане на НКР като централизирана електронна информационна система с възможност за извършване на аналитични справки</p>	<p>1.1. Функциониране на Координационния съвет</p> <p>1.2. Приемане на План за действие за държавните концесии</p> <p>1.3. Осъществяване на контрол от страна на Министерския съвет</p> <p>2.1. Издаване от Координационния съвет по концесиите на насоки за отстраняване на системни проблеми, свързани с възлагането на концесиите и с изпълнението или прекратяването на концесионните договори</p> <p>3.1. Разработване на програми за обучение и провеждане на текущи обучения в областта на концесиите;</p> <p>3.2. Организиране на срещи и форуми за споделяне на проблеми и за обмяна на добри практики;</p> <p>3.3. Определяне на звена в администрациите, на които да се възложат функциите, свързани с възлагане и изпълнение на концесиите и целенасочени усилия за укрепване на административния капацитет на тези звена;</p> <p>4.1. Провеждане на обществени обсъждания относно включването в плановете за действие на значими проекти за концесии;</p> <p>Превръщането на НКР в централизирана електронна информационна система с възможност за извършване на аналитични справки</p>
<p>Цялостната координация, наблюдение (мониторинг) и оценка на изпълнението на Стратегията ще се осъществяват от Координационния съвет</p> <p>Планове за действие са конкретните документи и механизъмът за изпълнение на целите на Стратегията.</p> <p>За разработването им министерствата следва да извършат анализ по отрасли.</p>			

СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ ЗАКОНА ЗА КОНЦЕСИИТЕ И ЗАКОНА ЗА УСТРОЙСТВОТО НА ЧЕРНОМОРСКОТО КРАЙБРЕЖИЕ

<i>ЗК, ДВ, бр. 96/2017 г., в сила от 01.01.2018 г.</i>	<i>ЗУЧК, ДВ, бр. 60 от 30.07.2019 г., в сила от 30.07.2019 г.</i>
Чл. 17, ал. 2 ЗК - правомощията на концедент за държавна концесия се упражняват от съответен министър.	Чл. 8а, ал. 3 ЗУЧК предвижда за концесиите на морските плажове концедент да бъде Министерският съвет (МС).
Изпраща се изготвената обосновка на концесията (която е резултат от подготвителните действия), както предвиждат общите правила на чл. 58, ал. 3 от ЗК.	Съгласуването на планираната концесия се извършва преди провеждането на подготвителните действия за концесията - Чл. 8а, ал. 5 от ЗУЧК
Чл. 52 от ЗК – открита процедура, състезателна процедура с договаряне и състезателен диалог при трансграничен интерес и само открита процедура за концесии без трансграничен интерес	Концесията се възлага чрез открита процедура, по правилата посочени в Глава втора „а“ от ЗУЧК, като същите са опростени спрямо уредбата на откритата процедура в ЗК.
Решението на МС за определяне на концесионер, и за прекратяване на процедурата, подлежат на обжалване по реда на Глава шеста от ЗК.	Чл. 8м, ал. 3 и ал. 4 от ЗУЧК - Решението на МС за определяне на концесионер подлежи на обжалване относно неговата законосъобразност по реда на глава шеста на Закона за концесиите в 10-дневен срок от обнародването му в "Държавен вестник". За приключване и прекратяване на процедурата за определяне на концесионер се прилагат правилата на раздел XI от глава трета, с изключение на чл. 116 и чл. 117, ал. 2 и 3, и глава шеста на ЗК. Мотивираното решение на Министерския съвет за прекратяване на процедурата за определяне на концесионер може да се обжалва по реда на глава шеста от ЗК.
Съдържанието на договора е посочено в чл. 122, ал. 2 ЗК.	Съдържанието на концесионния договор е определено в чл. 8п, ал. 2 ЗУЧК, в по-голямата си част припокрива посоченото в чл. 122, ал. 2 от ЗК.
Част от съдържанието на концесионни договор са размера, сроковете и реда за извършване на плащания от концедента към концесионера, когато такива се предвиждат, съгласно чл. 122, ал. 2, т. 11 ЗК	Чл. 8а, ал. 8 ЗУЧК - При концесия за морски плаж не се предвиждат плащания от страна на концедента.
Част от съдържанието на КД е и посочване на размера на нормата на възвръщаемост за концесионера, определена с финансово-икономическия модел, както и реда за нейното изчисляване, отчитане и контролиране, съгласно чл. 122, ал. 2, т. 25 ЗК	В ЗУЧК, в чл. 8п, ал. 2 от ЗУЧК липсва разпоредба за възвръщаемост за концесионера
Обявлението за възложена концесия е посочено в чл. 124, ал. 2 от ЗК.	Съдържанието на обявлението за възложена концесия на морски плаж и условията за публикуването му, посочени в чл. 8р ЗУЧК и единствено в обявлението не се посочва вида на процедурата, т.к. е една.
За изпълнение на концесионния договор се прилагат разпоредбите на раздел II от Глава четвърта от ЗК.	Разпоредбите относно изпълнението, изменението и прекратяването на концесионните договори са обособени в нова глава втора „б“ от ЗУЧК. - Член 8с, ал. 1 ЗУЧК.

<p>Чл. 135 ЗК - При последващо възникване на опасност за националната сигурност и отбраната на страната, за живота и здравето на гражданите, за околната среда, за защитените територии, зони и обекти, и за обществения ред страната по концесионния договор, която е узнала за това, е длъжна незабавно да уведоми другата страна.</p>	<p>Член 8ф ЗУЧК дословно възпроизвежда чл. 135 от ЗК</p>
<p>чл. 136 ЗК - Концесионният договор може да се изменя само в случаите, определени с този закон. При концесия за строителство и при концесия за услуги изменението на концесионния договор не може да освобождава концесионера от поетия оперативен риск.</p>	<p>Текстовете на чл. 8х, ал. 1 и 2 ЗУЧК възпроизвеждат чл. 136 от ЗК, а именно „Концесионният договор може да се изменя само в случаите, определени с този закон. Изменението на концесионния договор не може да освобождава концесионера от поетия оперативен риск.“</p>
<p>За изменение на КД - чл. 137, ал. 1-3 ЗК.</p>	<p>За изменени на КД е посочено в чл. 8х, ал. 3-5 ЗУЧК, които възпроизвеждат дословно чл. 134, ал. 1 – 3 от ЗК</p>
<p>Възпроизвеждане на текстове от ЗК в ЗУЧК се констатира и при сравнението между: чл. 8х, ал. 6-8 ЗУЧК и чл. 137, ал. 6 и чл. 138, ал. 1-3 ЗК; чл. 8х, ал. 9 и 10 ЗУЧК и чл. 140, ал. 1 и ал. 2, изр. 1 ЗК; чл. 8х, ал. 11-14 ЗУЧК и чл. 141, ал. 1-3 ЗК; чл. 8ц ЗУЧК и чл. 142 ЗК; чл. 8ч и чл. 143 ЗК, като в последния случай разликата е продиктувана единствено от обстоятелството, че концедент е Министерският съвет, а не министър; чл. 144, чл. 145, ал. 1, т. 1, ал. 2 и 3 ЗК и чл. 8ш, ал. 5 и 6 ЗУЧК и чл. 146 ЗК, с изключение на ал. 1, т. 2, предл. 2 от последния член, касаещо прекратяване на договор с подизпълнител, което не се прилага при концесии на морски плажове; чл. 8ш, ал. 7 ЗУЧК и чл. 147 ЗК относно развалянето на концесионен договор поради виновно неизпълнение; чл. 8ш, ал. 8 и 9 ЗУЧК и чл. 148 ЗК; чл. 8ш, ал. 10 ЗУЧК и чл. 149, ал. 1 ЗК, касаещи обявяването на концесионния договор за недействителен по съдебен ред.</p>	
<p>Чл. 154, ал. 1 ЗК за неуредените въпроси по сключването, изпълнението, изменението и прекратяването на концесионния договор препраща към разпоредбите на Търговския закон и на Закона за задълженията и договорите. Споровете относно сключването, изпълнението, изменението и прекратяването на концесионен договор се решават по реда на Гражданския процесуален кодекс.</p>	<p>Член 8ш, ал. 11 ЗУЧК за неуредените въпроси по прекратяването на концесионния договор препраща към разпоредбите на Търговския закон и на Закона за задълженията и договорите.</p>

Обобщени резултати от 7 анкетирани служители на дирекция УМП

1. Срещате ли трудности при документалните проверки?	<ul style="list-style-type: none"> • 5 отрицателни отговора • 2 положителни, • срещаните трудности са по отношение на достъпа до деловодната система „Eventis“
2. Налага ли се да изисквате допълнителна информация от концесионерите при проверките по документи?	<ul style="list-style-type: none"> • 4 отрицателни отговора, • 2 „често“ и • един „рядко“.
3. Според Вас, планираното време за извършване на проверки на място достатъчно ли е?	<ul style="list-style-type: none"> • 7 положителни отговора
4. Определеното време за извършване на проверка съобразено ли е с отдалечеността и необходимото време за извършване на контрол?	<ul style="list-style-type: none"> • 7 положителни отговора
5. Посочете оптималното време за извършване на проверка на място (в дни), ако проверката е по-малко от работен ден в часове?	<ul style="list-style-type: none"> • за концесионен договор - от 1 до 5 часа, (в две от анкетите и 2 часа) • за плажове поднаем – от 1 до 5 часа
6. Срещате ли трудности при проверките на място?	<ul style="list-style-type: none"> • 5 отрицателни отговора и • 2 положителни
7. Получавате ли съдействие от страна на проверявания обект при проверките на място?	<ul style="list-style-type: none"> • 5 са посочили „в голяма част“ • 2 положителни
8. Има ли случаи за промяна на графика за проверки на място, поради времева или друга невъзможност?	<ul style="list-style-type: none"> • 4 положителни • една отрицателна • 2 без отговор
9. Как оценявате Вашата натовареност в основните дейности в дирекция УМП спрямо тази на другите колеги?	<ul style="list-style-type: none"> • 5 сходна спрямо тази на другите колеги • 2 по-висока от колегите
10. Как оценявате Вашата натовареност спрямо тази на другите колеги, участвали в извършването на проверки?	<ul style="list-style-type: none"> • 5 сходна спрямо тази на другите колеги • 2 по-висока от колегите
11. Смятате ли, че успявате добре да организирате работното си време?	<ul style="list-style-type: none"> • 4 в повечето от случаите успяват добре да организират работното си време • 3 винаги успяват
12. Смятате ли, че имате необходимост от преминаване на курс/обучение за определени области свързани с изпълнението на контролната дейност?	<ul style="list-style-type: none"> • 7 отрицателни отговора
13. Удовлетворен ли сте от работата си в дирекция УМП?	<ul style="list-style-type: none"> • 6 положителни отговора • една е посочено „не напълно“
14. Предложения за промяна на реда за осъществяване на контрол върху обектите на контрол?	<ul style="list-style-type: none"> • В три от анкетите са посочени предложения свързани с: необходимостта от съвременен програмен продукт, да се даде възможност за по – голяма оперативност чрез намаляване на административните тежести и формалности, както и отпадане на част от проверките на персонала (спасители и медицински лица) поради непознаване на тяхната материя.

*Дейности по възлагане на концесия*⁶⁹⁶

Дейностите по възлагане на концесия, включват:

1. Подготвителни действия – възлагане и изготвяне на обосновка на концесията – чл. 8а, ал. 4, т. 1 от ЗУЧК;
2. Провеждане на процедура по възлагане на концесия - чл. 8а, ал. 4, т. 2 от ЗУЧК
3. Сключване на концесионен договор - чл. 8а, ал. 4, т. 3 от ЗУЧК

Ход на процедурата:

Министърът на туризма осигурява изготвянето на обосновка на концесията и внася в МС предложение за възлагане на концесия за морски плаж - чл. 8г, ал. 1 от ЗУЧК;

Министърът на туризма или упълномощено от него длъжностно лице възлага със заповед⁶⁹⁷ изготвянето на обосновка на концесията за морски плаж на експерти от МТ и/или на външни консултанти - чл. 8г, ал. 2 от ЗУЧК

Откриване на процедура за възлагане на концесия по ЗУЧК:

Решението⁶⁹⁸ на МС за откриване на процедура за възлагане на концесия за морски плаж се обнародва в "Държавен вестник" и може да бъде обжалвано в 10-дневен срок от обнародването му по реда на глава шеста от ЗК⁶⁹⁹.

Определяне на концесионер чрез открита процедура:

Концесионерът на морски плаж се определя чрез открита процедура - чл. 8а, ал. 2 и чл. 8е, ал. 1 от ЗУЧК; Откритата процедура се провежда и когато има само един участник. Откритата процедура не се провежда, ако няма заявили участие лица. 8и, ал. 2 и ал. 3 от ЗУЧК;

В процедурата може да участва всяко физическо или юридическо лице или обединение от такива лица - 8е, ал. 2 от ЗУЧК;

При наличие на основание за изключване участникът се отстранява от процедурата за определяне на концесионер - 8е, ал. 3 и ал. 4 от ЗУЧК;

Участникът, чието заявление с оферта е класирано на първо място, се определя за концесионер - 8е, ал. 8 от ЗУЧК;

Комисия за организиране и провеждане на процедурата:

Министър-председателят в 7-дневен срок от влизането в сила на решението по чл. 8д назначава комисия за организацията и провеждането на откритата процедура, наричана по-нататък "комисията". Комисията се състои от петима членове, включително председател и заместник-председател. – 8ж, ал. 1 от ЗУЧК;

Председател на комисията е министърът на туризма или длъжностно лице от Министерството на туризма, а за заместник-председател и членове се включват представители на Министерството на туризма и един представител на специализираната администрация на Министерския съвет. 8ж, ал. 2 от ЗУЧК;

Министър-председателят може да прави промени в състава на комисията при смърт, продължително заболяване, прекратяване на служебното правоотношение, конфликт на интереси или друга обективна причина, водеща до невъзможност на неин член да изпълнява задълженията си, както и по негово искане за освобождаване. 8ж, ал. 3 от ЗУЧК;

Решенията на комисията се вземат с мнозинство повече от половината от присъстващите ѝ членове. 8ж, ал. 8 от ЗУЧК;

Действия на комисията:

Председателят на комисията в 7-дневен срок от назначаването ѝ свиква заседание. 8з, ал. 1 от ЗУЧК; За заседанията на комисията се води протокол. 8з, ал. 3 от ЗУЧК

Председателят, заместник-председателят, членовете на комисията, експертите и служителите по ал. 2, т. 4 са длъжни да опазват тайната на съдържащата се в предложенията информация - 8з, ал. 4 от ЗУЧК

Документацията за концесията за морски плаж се изготвя в съответствие с решението по чл.

⁶⁹⁶ ЗУЧК Редакция ДВ, бр. 60/2019 г.

⁶⁹⁷ чл. 8г, ал. 3 от ЗУЧК

⁶⁹⁸ чл. 8д, ал. 1 от ЗУЧК

⁶⁹⁹ чл. 8д, ал. 2 от ЗУЧК

8д от ЗУЧК и се публикува на интернет страницата на МТ съгласно чл. 8з, ал. 2, т. 2.

Подаване на заявление: Участниците в процедурата представят в срока, определен от комисията, плик, в който се съдържат заявлението с приложенията и документите към него и офертата в отделен плик в изпълнение на условията на процедурата. Подадените заявления с оферти се завеждат в МТ и се вписват в регистър по поредността на подаването им. – 8л, ал. 1 от ЗУЧК

В обявените ден и час за провеждане на процедурата комисията на открито заседание отваря пликите със заявлението за участие по реда на тяхното вписване в регистъра по ал. 1 и проверява дали са спазени изискванията на документацията за концесията. 8л, ал. 5 от ЗУЧК

В деня за провеждане на процедурата в закрито заседание комисията отваря пликите с офертите на участниците, чиито заявления са допуснати до участие, и извършва оценка и класиране на офертите, при спазване на критериите за оценка, определени в решението по чл. 8д, и документацията за концесията. 8л, ал. 6 от ЗУЧК

Определяне на концесионер:

Комисията изготвя доклад, проект на решение на Министерския съвет за определяне на концесионер и протокол за резултатите от откритата процедура в тридневен срок от приключването ѝ. - 8м, ал. 1 от ЗУЧК

Министерският съвет приема решение за определяне на концесионер, което се обнародва в "Държавен вестник". С решението се оправомощава министърът на туризма да сключи договор за концесия от името на концедента със спечелилия участник, да организира контрола по изпълнението на концесионния договор, както и да предявява вземанията на концедента по съдебен ред и да представлява държавата по дела, свързани с изпълнението на концесионния договор. - 8м, ал. 2 от ЗУЧК

Решението на МС подлежи на обжалване относно неговата законосъобразност по реда на глава шеста на ЗК в 10-дневен срок от обнародването му в "Държавен вестник" - 8м, ал. 3 от ЗУЧК

Прекратяване на процедурата

За приключване и прекратяване на процедурата за определяне на концесионер се прилагат правилата на раздел XI от глава трета, с изключение на чл. 116 и чл. 117, ал. 2 и 3, и глава шеста на Закона за концесиите. Мотивираното решение на Министерския съвет за прекратяване на процедурата за определяне на концесионер може да се обжалва по реда на глава шеста от Закона за концесиите. - 8м, ал. 4 от ЗУЧК

Уведомяване за решението

Концедентът уведомява по електронен път чрез ел. средства кандидатите и участници за решението за определяне на концесионер, съответно за прекратяване на процедура – чл. 119, ал. 1 от ЗК, във вр. 8м, ал. 4 от ЗУЧК към уведомлението се прибавя и протоколът от комисията за отваряне на предложенията, разглеждане и оценяване на офертите и класиране на участниците - чл. 119, ал. 2 от ЗК, във вр. 8м, ал. 4 от ЗУЧК;

Влизане в сила на решението за определяне на концесионер

Решението влиза в сила, когато всички предходни решения в процедурата за определяне на концесионер са влезли в сила, същото не е обжалвано, а ако е обжалвано – има влязло в сила решение по жалбата. - чл. 119, ал. 3 от ЗК, във вр. 8м, ал. 4 от ЗУЧК;

Обжалване на решението за определяне на концесионер

Обжалването на решението се извършва пред КЗК относно неговата законосъобразност по реда на Глава шеста, във вр. 8м, ал. 4 от ЗУЧК;

Мотивираното решение на МС за прекратяване на процедурата за определяне на концесионер може да се обжалва пред КЗК - 8м, ал. 4 от ЗУЧК;

Сключване на концесионен договор

Министърът на туризма и определеният за концесионер участник сключват договор за концесия в едномесечен срок от влизане в сила на решението по чл. 8м, ал. 2. Преди сключването на концесионния договор участникът, определен за концесионер, представя на концедента доказателства, които удостоверяват декларираните със заявлението факти и обстоятелства относно основанията за изключване по чл. 8е, ал. 4, т. 1, 2 и 6. Концедентът няма право да изисква представянето на доказателства по изречение второ, когато информацията е достъпна чрез електронен публичен безплатен регистър. – 8о, ал. 1 от ЗУЧК; При отказ за сключване на договора определеният за концесионер участник губи гаранцията

за участие в процедурата. 8о, ал. 2 от ЗУЧК;

Когато до изтичането на срока за сключване на концесионния договор участникът, определен за концесионер не сключи концесионен договор или не представи доказателства, концедентът може с решение да определи за концесионер класирания на второ място участник. С решението може да се постави условие за подобряване на предложенията по критериите за оценка на офертите. - 8о, ал. 3 от ЗУЧК;

Когато е поставено условие за подобряване на предложенията по критериите за оценка, се провеждат преговори. Концесионен договор може да не се сключи с определения за концесионер класиран на второ място участник, когато при преговорите не се постигне съгласие относно подобрението на предложенията по критериите за оценка, направени от участника. - 8о, ал. 4 от ЗУЧК;

Концесионният договор се сключва в съответствие с офертата на участника, определен за концесионер, а когато се сключва с класирания на второ място участник – в съответствие с офертата на участника или с постигнатите при преговорите резултати. – 8п, ал. 1 от ЗУЧК
Концесионният договор се сключва в писмена форма и според съдържанието в 8п, ал. 2 и ал. 3 от ЗУЧК

Неразделна част от концесионния договор е офертата на участника, определен за концесионер - 8п, ал. 4 от ЗУЧК

Срок на концесионния договор

Срокът на концесията за морски плаж е до 20 години. чл. 7, ал. 1 от ЗУЧК

Срокът на концесията започва да тече от деня на влизането в сила на концесионния договор и не може да се продължава, освен ако е предвидена такава възможност в концесионния договор и с удължаването не се надвишава общият допустим срок, посочен в чл. 7, ал. 1. – 8а, ал. 7 от ЗУЧК

Дейности при контрола на концесионните договори за морски плажове⁷⁰⁰

Дейности при осъществяване на контрола

Контролът 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 него. – 8щ, ал. 1 от ЗУЧК

Когато в концесионния договор не е предвиден ред за извършване на контрол от страна на концедента, той се извършва по ред, определен от министъра на туризма. - 8щ, ал. 2 от ЗУЧК

Контролът за изпълнение на сключените концесионни договори се осъществява от министъра на туризма чрез длъжностни лица от съответната администрация. - 8щ, ал. 3 от ЗУЧК

Длъжностните лица осъществяват контрол чрез периодични проверки на изпълнението на задълженията на концесионерите по конкретните концесионни договори, включително по изпълнението на задълженията за концесионни възнаграждения. 8щ, ал. 4 от ЗУЧК

Проверките се извършва чрез:

1. проверка и анализ на определените в концесионния договор документи за отчитане на резултатите от изпълнението на задълженията на концесионера;
2. планирани проверки на място, извършвани въз основа на предварително одобрен график;
3. извънредни проверки на място;
4. геодезическо или друго измерване на място. - 8щ, ал. 5 от ЗУЧК

Проверките завършват с констатации по отношение на изпълнението от страна на концесионера на:

1. условията за осъществяване на концесията;
2. задълженията по концесионния договор;
3. сроковете за изпълнение на задълженията;
4. изпълнението на задълженията за концесионни възнаграждения;
5. спазването на нормативните актове, които регламентират дейностите, свързани със съответния обект на концесията. - 8щ, ал. 6 от ЗУЧК

Контролът върху дейностите възложени с концесията, обхваща:

С концесията за морски плаж на концесионера се възлага да извършва дейностите по осигуряване на водното спасяване, по обезопасяване на прилежащата акватория, здравното и медицинското обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж, наричани по-нататък "задължителни дейности", както и да предоставя плажни услуги при условията на концесионния договор. Концесионерът осигурява свободен и безплатен достъп на морския плаж и поставя указателни табели със схеми на отделните зони и условията на концесията. – чл. 7, ал. 2 от ЗУЧК

Данни, които се проследяват при контрола - чл. 8, ал. 2 от ВП на отдел „ККД“ - осигуряване на водно спасителната дейност, обезопасяване на прилежащата акватория, здравното и медицинско обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морските плажове; наличие на свободен и безплатен пешеходен достъп до морския плаж в т.ч. проверка за наличие на заграждения, ограничаващи свободния пешеходен достъп до морския плаж; наличие на указателни табели с наименованието на морския плаж и съответния концесионер; разположение на зоните за свободно разполагане на плажни принадлежности от страна на посетителите; цени на платени плажни принадлежности; схема за етапно разкриване/закриване на спасителните постове; обозначение на зоните за водно-атракционни услуги; зонироване на територията за свободно разполагане на плажни принадлежности; осигуряване на достъп за лицата с увреждания (при възможност на терена); осигуряване и предлагане на плажни принадлежности; цени на чадъри, шезлонги и шатри; дейности, които увреждат и/или променят морския плаж, включително установени проблеми, свързани с опазване на околната среда (ако има такива); опазването на обществения ред, на здравето и спокойствието на посетителите; опазване на природни забележителности/защитени обекти.

Данни от геодезическият мониторинг - чл. 9, ал. 1, от ВП на отдел ККД - активна плажна площ (АПП) за свободно разполагане на плажни принадлежности от страна на посетителите (% от АПП); равностойност на зоните за свободно разполагане на плажни принадлежности като

⁷⁰⁰ ЗУЧК Редакция ДВ, бр. 60/2019 г.

достъп до морето спрямо зоните, на които се предоставят възмездно плажни принадлежности (% от АПП); обща площ на преместваеми обекти и съоръжения за спортно-развлекателна дейност, заведения за бързо обслужване и заведения за бързо хранене (кв. м.); обща площ на допълнителните търговски площи (кв. м.); преместваеми обекти и съоръжения извън одобрената схема за тяхното поставяне (брой/кв. м); преместваеми обекти и съоръжения с площ, по-голяма от одобрената в схемата за тяхното поставяне (брой/кв.м); допълнителна търговска площ извън одобрената в схемата по чл.13, ал.3 от ЗУЧК (брой/кв.м); допълнителна търговска площ по-голяма от одобрената в схемата по чл.13, ал. 3 от ЗУЧК (брой/кв.м); и съответствие на свободната зона със свободната зона в одобрената/съгласуваната схема.

Резултати от осъществен геодезически мониторинг през 2018 г. и 2019 г. от МТ

РЕЗУЛТАТИ ОТ МОНИТОРИНГ 2018 г.									
	Морски плаж	Дата	Свободна зона	Преместваеми обекти	ДТП	Равностойност	Преместваеми обекти	ДТП	забележка
			>50%	<2%	<2%	>50%	кв. м.	кв. м.	
1	СБА	31.8.2018	69,34	1,9	1,94	80,61	101	103	
2	Моби Дик	30.8.2018	130,46	6,1	9,81	53,45	207	333	Увеличената площ на преместваемите обекти и ДТП се дължи на включване на площите на обекти, които попадат попадат в границите на частен имот, който е бил включен към плажа при сключване на концесионния договор. След отделянето на преместваемите обекти и ДТП, попадащи в границите на плажа през 2018 г., площите се редуцират на 2.56% и 4.16%, пресметнати към общата площ на морския плаж по договор. От изготвения чертеж на мониторинга се наблюдава увеличение на площта на плажа. Това се вижда и от пресметнатия процент свободни зони - 130.46%. т.к. площта на преместваемите обекти и ДТП се пресмята към общата площ на плажа по договор - значително по-малка, а не към измерената обща площ, не може да се гарантира установяване на нарушение според данните на мониторинга.
3	Албена	19.7.2018	64,95	0,61	0,7	84,31	994	1148	
4	Златни пясъци	20.7.2018	52	1,3	2,02	50,06	1699	2500	
5	Бяла-централен IV	При извършени проверки на морския плаж е установено, че на морския плаж няма поставени на място преместваемите обекти, поради което финансовият ресурс, определен за измервания е насочен към други плажове							
6	Ривиера	06.08.2018	76,58	0,05	0,58	77,43	13	146	
7	Слънчев бряг-централен	22.7.2018	66,62	1,78	1,84	51,16	2872	2971	
8	Поморие-централен	6.8.2018	47,38	1,88	1,97	48,2	726	760	Намалена е площта на плажа, бреговата линия е изместена навътре към сушата
9	Бургас - централен	07.08.2018	63,57	0,05	0,44	50,06	41	340	
10	Златна рибка	24.7.2018	30,43	0,85	2,03	48,98	173	412	Наложена е неустойка
11	Аркутино	9.8.2018	71,13	0,92	1,24	75,22	368	497	
12	Арапя	11.07.2018	58,45	1,93	1,72	59	419,8	415	

РЕЗУЛТАТИ ОТ МОНИТОРИНГ 2019 г.									
№	Морски плаж	Дата	Свободна зона	Преместваеми обекти	ДТП	Равностойност	Преместваеми обекти	ДТП	забележка
			>50%	<2%	<2%	>50%	кв. м.	кв. м.	
1	СБА	21.8.2019	73,06	1,87	3,66	76,65	99	194	Наложена е неустойка
2	Моби Дик	30.8.2019	95,96	5,28	6,19	26,57	179	210	Наложена е неустойка
3	Албена	20.8.2019	58,54	0,61	0,46	46,38	913	688	Установено е неправилно извършване на измерванията за определяне на бреговата линия пред свободните зони-стойността на дължината е много по-голяма, което е видно от чертежа. Не е необходимо повторно измерване.
4	Златни пясъци	15.8.2019	52,31	1,53	1,27	78,91	2021	1680	
5	Ривиера	12.8.2019	41,82	0,55	0,5	70,27	185	168	Намалена е площта на плажа, бреговата линия е изместена навътре към сушата
6	Бяла-централен IV	26.8.2019	53,52	0	0,17	59,64	0	11	
7	Слънчев бряг-централен	20.6.2019	53,15	1,86	1,93	45,6	3410	3534	45.6 % равностойност-заради преместване коритото на реката
8	Поморие - централен	7.7.2019	51,37	1,8	1,9	55,4	696	732	
9	Бургас - централен	1.8.2019	77,54	0,86	0,77	82,79	668	599	
10	Златна рибка	8.7.2019	44,44	1,1	2,5	27,43	224	508	Наложена е неустойка
	2-ри мониторинг	6.9.2019	52,98	1,1	2,09	62,09	224	424	
11	Аркутино	3.8.2019	70,07	0,78	0,01	66,14	314	3	
12	Китен-юг	2.8.2019	52,25	1,49	1,13	72,78	732	557	
13	Арапя	14.6.2019	57,42	2,19	2,73	56,14	476,02	593	Наложена е неустойка и са съставени 2 бр. АУАН
	2-ри мониторинг	5.9.2019	52,8	2,06	2,12	47,47	446,02	460	

**ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА
КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0600201120**

№ по ред	Одитни доказателства	Брой стр.
1.	Справка за ръководните длъжностни лица в Министерство на туризма от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г. рег. № Т-92-00-953/06.10.2020 г.	6
2.	Писмо рег. № Т-92-00-907/02.11.2020 г.; Справка за концесионните договори в Министерство на туризма за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.; Справка за открити и приключили с решение процедури за избор на концесионер на морски плажове през периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.; Справка за прекратени процедури за предоставяне на концесия за морски плажове в МТ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.; Справка за сключените концесионни договори в МТ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.	12
3.	Писмо до зам.-министър на МТ рег. № Т-92-00-907/15.12.2020 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/11.01.2021 г. Справка - Информация за годишни цели на МТ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г. относими към стратегическите цели, заложи в Актуализираната национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014-2030 г.; Справка за връзката между идентифицираните цели в програмния и ориентиран към резултатите бюджет на МТ, стратегически цели в Актуализираната НСУРТРБ и Програмата за управление на правителството на Р България за периода 2017 – 2021 г.	1 CD+16
4.	Писмо до главен секретар на МТ рег. № Т-92-00-907/14.04.2021 г.; отговори рег. № Т-92-00-907/20.04.2021 г. - т. 7 и т. 8; № Т-92-00-907/21.04.2021 г. - т. 1, т. 2, т. 4, т. 5, т. 6; № Т-92-00-907/21.04.2021 г. (вх. № в СП № 04-20-8 ²⁰²⁰ /22.04.2021 г.) – т. 3, т. 6 и т. 7	60
5.1	Писмо до директор дирекция УМП рег. № Т-92-00-907/15.12.2020 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/08.01.2021 г. относно нормативната уредба	1 CD+10
5.2	Писмо до директор дирекция УМП рег. № Т-92-00-907/15.12.2020 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/08.01.2021 г. относно мониторинг и процедурите	8
6.	Писмо рег. № Т-91-00-110/23.11.2018 г. на МТ относно съгласуване по реда на чл. 32 от УПМСНА проект на РМС за одобряване на проект на ЗИД на ЗУЧК	31
7.	Писмо рег. № Т-91-00-9/21.02.2019 г. на МТ относно съгласуване по реда на чл. 32 от УПМСНА проект на РМС за одобряване на проект на ЗИД на ЗК	52
8.1.	Писмо до министър на туризма рег. № Т-92-00-907/25.09.2020 г.; отговор рег. № Т-92-00-942/05.10.2020 г. – т. 5 и т. 9; Вътрешни правила на дирекция УМП, отдел „Методология“ и отдел „Контрол на концесионната дейност“; Годишен отчет рег. № Т-03-00-97/05.02.2020 г. относно изпълнението на концесионните договори през 2018 г., изпълнение на включените в Актуализирания план за действие на държавните концесии за периода 2019-2020 г. проекти и сключените концесионни договори през 2019 г.; Утвърдена форма на Констативен протокол от извършена проверка на място за изпълнение на договорните и законовите задължения; Утвърдени графици за извършване на проверки на място за 2018 г. и 2019 г.; Вътрешни правила за отчитане на постъпилите приходи и извършените разходи по осъществяваната концесионна дейност и отдаването под наем на морски плажове	6+1 CD
8.2.	Заповеди за определяне на лица за осъществяване на текущ контрол върху цялостното изпълнение на КД, в т.ч. водене на досиета; № Т-РД-16-127/31.05.2019 г., № Т-РД-16-127/31.05.2019 г., № Т-РД-16-13/10.01.2019 г., № Т-РД-16-13/10.01.2019 г., Т-РД-16-180/23.03.2018 г. Заповеди за извършване на проверки на място през летен сезон 2018 г. и 2019 г.; № Т-РД-16-156/29.05.2018 г., изм. със Заповед № Т-РД-16-215/03.08.2018 г. и № Т-РД-16-128/31.05.2019 г., изм. със заповед № Т-РД-16-178/19.07.2019 г. Заповеди за приемане и предаване на обекти на концесия/наем; № Т-РД-16-182/05.05.2017 г., № Т-РД-16-188/09.05.2017 г., № Т-РД-16-121/12.04.2018 г., № Т-РД-16-89/10.04.2019 г., № Т-РД-16-130/31.05.2019 г., № Т-РД-16-129/31.05.2019 г., № Т-РД-16-90/10.04.2019 г., № Т-РД-16-120/12.04.2018 г., № Т-РД-16-181/05.05.2017 г., № Т-РД-16-180/05.05.2017 г. Заповеди за съставяне на АУАН; № Т-РД-16-179/19.07.2019 г., № Т-РД-16-187/25.06.2018 г., № Т-РД-16-314/19.09.2017 г., № Т-РД-16-185/05.05.2017 г.	57

	Заповеди за определяне на наказващ орган № Т-РД-16-177/19.07.2019 г., № Т-РД-16-84/02.04.2019 г., № Т-РД-16-361/14.11.2017 г.	
8.3.	Правилник за дейността на Комисията за контрол на действията на длъжностните лица по чл. 8ю от ЗУЧК; Докладна записка от проведено първо заседание на Комисията по чл. 8ю от ЗУЧК; Декларации на членовете на комисията; Писма за предложения за членове на комисията; Докладна записка рег. № Т-93-00-2988/07.11.2019 г. относно съставяне на комисия по чл. 8ю от ЗУЧК.; заповед за определяне на състав на комисията по чл. 8ю от ЗУЧК; Годишен доклад рег. № Т-93-00-802/20.03.2020 г. на Комисията за контрол на действията на длъжностните лица по чл. 8ю от ЗУЧК; Разпечатка от информационната система на МС – Протокол № 25/29.04.2020 г.; Писмо рег. № Т-91-00-35/07.04.2020 г. и писмо рег. № Т-91-00-35/27.04.2020 г. за съгласуване по чл. 32, т. 1 от УПМСНА и чл. 35, ал. 1 от УПМСНА относно годишен отчет и доклад на Комисията за контрол	17+CD
8.4.	Доклад рег. № Т-93-00-2560/27.09.2019 г. след приключване на летен сезон 2019 г. относно договори за концесия и договори за наем на морски плажове със системни нарушения; Допълнение рег. № Т-93-00-2560/09.10.2019 г. към доклад рег. № Т-93-00-2560/27.09.2019 г.; Доклад рег. № Т-93-00-2871/11.10.2018 г. за извършени проверки на място за летен сезон 2018 г. Доклад рег. № Т-93-00-3084/15.11.2019 г. за извършени проверки на място за летен сезон 2019 г.;	CD
8.5.	отговор рег. № Т-92-00-907/08.10.2020 г. – длъжностни и функционални характеристики; Вътрешни правила на дирекция АПОЧР; Правилник за оборота на документи на хартиен носител и електронни документи в МТ от 2018 г.; Правилник за документооборота в МТ от 2015 г.; ВП за взаимодействие между дирекция АПОЧР и дирекция УМП; Вътрешни правила за организация на бюджетния процес в МТ; ВП на дирекция ФУС относно функционирането на автомобилния парк; заповед № Т-РД-16-298/30.12.2019 г. за определяне на длъжностни лица попълващи Интегрираната информационна система на държавната администрация и разпечатки от системата	1 USB+3
9.	Констативен протокол за коментирание на установени факти и обстоятелства относно вътрешни правила в МТ от 04.03.2021 г.	6
10.	Правила за проверка на отчетите и докладите преди и след сезона за изпълнение на задълженията по концесионни договори за морски плажове, утвърдени със Заповед № Т-РД-04-18/09.12.2019 г. на министъра на туризма	7
11.1.	Писмо до Главен секретар на МТ рег. № Т-92-00-907/14.10.2020 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/22.10.2020 г.: Разпределение на приходите и разходите за 2018 г.; разпределение на разходите за 2019 г.; писмо изх. № 04-08-1/12.01.2018 г. от МФ одобрена План-сметка за 2018 г.; писмо изх. № 04-08-93/26.10.2018 г. от МФ коригирана План-сметка за 2018 г.; писмо изх. № 04-08-5/12.02.2019 г. от МФ одобрена План-сметка за 2019 г.; Справка за приходите от концесионна дейност в Министерство на туризма за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.; писмо изх. № 04-08-67/29.10.2019 г. от МФ; писмо изх. № Т-04-19-188/18.10.2019 г. от МТ; писмо изх. № 04-08-97/04.12.2019 г. от МФ; писмо изх. № Т-04-19-226/28.11.2019 г. от МТ; писмо изх. № Т-04-19-170/27.09.2018 г. от МТ; писмо изх. № Т-04-19-170/08.10.2018 г. от МТ	37
11.2.	Справка за заявените потребности и проведените обучения на служителите от дирекция УМП през 2018 г. и 2019 г.	6
11.3.	Справка за изискванията за заемане на съответната длъжност и определените функции на служителите от дирекция УМП за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.	4
11.4.	Справка за назначени/напуснали служители от дирекция УМП за периода 01.01.2018 г. – 31.12.2019 г.	1
12.1.	Писмо до главен секретар на МТ рег. № Т-92-00-907/21.04.2021 г.; Справка за приходите от отдаване под наем на морски плажове в МТ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.	3
12.2.	Справка Приходи от наем на определени плажове в писмо № Т-92-00-907/21.04.2021 г.	1
13.	Констативен протокол от 09.02.2021 г. относно план-сметката за концесионната дейност в МТ	2
14.	Писмо до главен секретар рег. № Т-92-00-907/07.12.2020 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/14.12.2020 г. Справка за текучеството на служителите в МТ през одитирания период; Вътрешни правила за условията и реда за управление на ЧР; Формуляри за оценка, вкл. работен план на служителите от дирекция УМП за 2018 г. и 2019 г.; протокол от проверка на ИА ГИТ; предложения/документи от дирекция УМП за 2018 г. и 2019 г. за вътрешно съвместителство; заповеди за заместване на служители в дирекция УМП;	2 CD+54

	граждански договори с външни лица; заповеди за преназначаване и за съвместителство Длъжностни разписания и заповеди за утвърждаването им;	
15.1	Писмо до главен секретар рег. № Т-92-00-907/14.01.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/09.02.2021 г.: Поименни щатни разписания и заповеди за утвърждаването им; граждански договори на посочени в писмото лица, протоколи и отчети за извършена работа; Справка за изплатени суми по граждански договори на изпълнители свързани с подпомагане на дейността на дирекция УМП за периода 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.; Предприети действия от МТ след извършена проверка от ИА ГИТ	2 CD+6
15.2	Справка за дължимите и изплатени концесионни възнаграждения на морски плажове за одитната извадка за 2018 г.; Справка за дължимите и изплатени концесионни възнаграждения на морски плажове за одитната извадка за 2019 г.;	2
16.1	Писмо до дирекция УМП рег. № Т-92-00-907/17.03.2021 г.; отговори: рег. № Т-92-00-907/26.03.2021 г. – т. 1 (размер на наложени глоби и имуществени санкции за установени административни нарушения), т. 3 (анализ на натовареността на ангажираните служители с концесионна дейност), т. 4 (извършен мониторинг на морските плажове посочени в писмото през 2018 г. и 2019 г.), т. 6 (изпратени информация до НКР за посочени морски плажове), т. 7 (изпратена информация за прекратена процедура за морски плаж „Албена“), т. 8 (изпратена информация за сключените допълнителни споразумения през одитирания период), т. 9 (изпратена информация до НКР за прекратените КД), т. 10 (упражняване на правото за извършване на проверка на докладите и документите на концесионера), т. 11 (Годишен отчет рег. № Т-91-00-9/02.03.2021 г. относно изпълнението на концесионните договори през 2019 г., изпълнение на включените в Актуализирания план за действие на държавните концесии за периода 2019-2020 г. проекти и сключените концесионни договори през 2020 г.); рег. № Т-92-00-907/01.04.2021 г. – т. 2 (предложения за увеличаване на утвърдената щатна численост на дирекция УМП), т. 5 (подготвителни действия при възложените процедури), т. 12 (относно резолюцията върху докладна записка за установените нарушения при извършена проверка на договори № Т-93-00-2560/09.10.2019 г.); рег. № Т-92-00-907/07.04.2021 г. – т. 13 (относно изготвени ВП по чл. 8 от НМУКК)	1 CD+120
16.2.	Списък на наложените Актове за установяване на административни нарушения и наказателни постановления за 2018 г. и за 2019 г.; Справки за предоставените банкови гаранции по КД от одитната извадка за 2018 г. и за 2019 г.; Справки за установени неизпълнения на задължения по КД, наложените неустойки и предприети действия по тях за 2018 г. и за 2019 г.	13
17.	Констативен протокол от 05.05.2021 г. относно установени факти и обстоятелства по отношение на вътрешни правила относно реда за изготвяне на предложения за план за действие на държавните концесии; провеждането на процедури и изпълнение на КД, с приложения	162
18.	Писмо рег. № Т-92-00-907/04.11.2020 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/18.11.2020 г. относно организирането и осъществяването на контрола по изпълнение на КД, процедури за управление и мониторинг на КД, процесът на планиране на концесиите, анализи за възлагане на контрола на геодезическия мониторинг на външна фирма, процеса за избор на лицата, с които са сключени граждански договори	1 CD+15
19.	Констативен протокол от 05.04.2021 г. относно определяне на длъжностни лица за предоставяне на информация в НКР за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г., с приложени заповеди № Т-РД-16-240/22.10.2019 г., ДЗ рег. № Т-93-00-23/07.01.2019 г., писмо рег. № Т-93-00-3363/14.11.2017 г.; Писмо рег. № Т-03-00-752/13.12.2019 г. за предоставяне на информация в НКР за изпълнение на КД за 2017 г. и 2018 г.; Писмо рег. № Т-03-00-717/11.09.2020 г. за предоставяне на информация в НКР за изпълнение на КД за 2019 г.	2 CD+9
20.	Писмо до АППК изх. № 12-25-48/18.11.2020 г. и отговор вх. № 12-25-48/25.11.2020 г.	1 CD+4
21.	Писмо до ДНСК изх. № 24-00-20/18.11.2020 г. и отговор вх. № 24-00-20/23.11.2020 г.; вх. № 24-00-20/27.11.2020 г. от РДНСК – Варна; вх. № 24-00-20/24.11.2020 г. от РОНСК-Добрич	28
22.	Писмо изх. № 11-06-9/18.11.2020 г. и отговор вх. № 11-06-9/26.11.2020 г. до Прокуратурата на РБ	19
23.	Писмо рег. № Т-92-00-907/29.03.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/05.04.2021 г., с приложения; Морски плаж „Албена“ прекратена: Писмо рег. № № Т-91-00-78/22.05.2017 г. за предварително съгласуване по ЗК и писма за съгласуване – 6 бр.; Заповед № Т-РД-16-258/14.06.2017 г. за подготвителни действия; част от Обосновка за концесия; Констативен протокол към заповед № Т-РД-16-258/14.06.2017 г.; Писмо рег. № Т-91-00-173/18.09.2017 г. по чл. 32, ал. 1 от УПМСНА и писма за съгласуване – 10 бр.; Писмо рег. № Т-91-00-173/09.10.2017 г. на основание чл. 35, ал. 1 от УПМСНА; Решение № 201/02.04.2018 г. на МС за откриване на процедурата; Заповед № Р-70/26.04.2018 г. за назначаване на комисия и за изменение № Р-84/21.05.2018 г.; Декларации на членовете на	1 CD

	<p>комисията – 8 бр.; Протокол № 1 от 30.04.2018 г. с приложена документация; Съобщение на интернет страницата на МТ за провеждането на процедурата; Регистър – Конкурсна документация; Регистър – Заявление с оферти за участие; Продължение към протокол от 30.04.2018 г.; Доклад от председателя на конкурсната комисия от 22.05.2018 г.; Писмо рег. № Т-91-00-38/23.05.2018 г. за съгласуване на проект на решение и писма за съгласуване – 3 бр.; Писмо рег. № Т-91-00-38/04.06.2018 г. по чл. 35, ал. 1 от УПМСНА; Решение № 384/07.06.2018 г. за прекратяване на процедурата.</p> <p>Морски плаж „Албена“ възложена: кореспонденция между МТ, Дирекция „Икономическа и социална политика“ в МС, „Албена“ АД</p>	
24.	<p>Писмо рег. № Т-92-00-907/02.04.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/08.04.2021 г. (04-20-8²⁰²⁰/09.04.2021 г.); Протокол за приемане на извършена работа за 22.06.2018 г. – 22.07.2018 г.; Граждански договор Т-РД-30-25/21.05.2018 г. с М.В.; Договор № Т-РД-29/01.09.2017 г. с „Инженерингсервиз - София“ ООД и приемо-предавателен протокол от 15.09.2017 г.</p> <p>Морски плаж „Каварна“ прекратена:</p> <p>Писма за предварително съгласуване – 10 бр.; Заповед № Т-РД-16-173/12.06.2018 г.; част от Обосновка за концесия; Констативен протокол към заповед № Т-РД-16-173/12.06.2018 г.; Писмо рег. № Т-91-00-74/08.08.2018 г. по чл. 32, ал. 1 от УПМСНА; Писмо рег. № Т-91-00-74/31.08.2018 г. по чл. 35, ал. 1 от УПМСНА; Решение № 647/10.09.2018 г. за откриване на процедура; Заповед № Р-149/01.10.2018 г. за назначаване на конкурсна комисия; Декларации за членове – 7 бр.; Протокол № 1 от 04.10.2018 г.; Документация за процедурата; Съобщение на интернет страницата на МТ за процедурата; Регистър на закупили конкурсна документация за провеждане на процедура за предоставяне на концесия за услуга на морски плаж „Каварна“ (3 стр.); Входящ регистър за подаване на заявления с оферти за участие в процедура за предоставяне на концесия за услуга на морски плаж „Каварна“ (2 стр.); Продължение към протокол от 04.10.2018 г.; Присъствен лист за заседание на 25.10.2018 г.; Доклад изх. № УМП-Д-00-24/26.10.2018 г. от председателя на конкурсната комисия; писмо изх. рег. № Т-91-00-99/29.10.2018 г. по чл. 32, ал. 1 от УПМСНА, с приложени документи; писмо изх. рег. № Т-91-00-99/09.11.2018 г. по чл. 35, ал. 1 от УПМСНА, с приложени документи; Решение № 824/20.11.2018 г. за прекратяване на процедура</p>	
25.	<p>Морски плаж „Ривиера“ прекратена:</p> <p>Писмо рег. № Т-91-00-78/22.05.2017 г. за предварително съгласуване; Заповед № Т-РД-16-257/14.06.2017 г. за подготвителни действия; Обосновка за концесия; Констативен протокол към заповед № Т-РД-16-257/14.06.2017 г.; Писмо рег. № Т-91-00-162/18.09.2017 г. по чл. 32, ал. 1 от УПМСНА; Писмо рег. № Т-91-00-162/09.10.2017 г. по чл. 35, ал. 1 от УПМСНА; Решение № 253/16.04.2018 г. за откриване на процедура; Заповед № Р-74/04.05.2018 г., изм. с № Р-84/21.05.2018 г.; Декларации от членове на комисията – 8 бр.; Протокол от 08.05.2018 г.; Документация за процедурата; Съобщение на интернет страницата на МТ; Регистър – Конкурсна документация; Регистър – Заявления с оферти; Продължение към протокол от 08.05.2018 г.; Присъствен лист от заседанието на 28.05.2018 г.; Доклад от председателя на комисията от 05.06.2018 г.; Писмо рег. № Т-91-00-45/05.06.2018 г. за съгласуване на проект на решение и писма за съгласуване – 10 бр.; Писмо рег. № Т-91-00-45/15.06.2018 г. по чл. 35, ал. 1 от УПМСНА; Решение № 413/25.06.2018 г. за прекратяване на процедура</p>	
26.	Досиета на морски плажове: „Албена“, „Ривиера“, „Слънчев ден“, „Поморие-изток“, „Приморско-север“, „Къмпинг Черноморец“ и „Златни пясъци“	7 CD+1
27.1	Писмо рег. № Т-92-00-907/04.03.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/16.03.2021 г. относно изпращане на информация до НКР по процедури, и въпроси относно подписването на договорите, и липса на документи	1 CD+9
27.2	Писмо рег. № Т-92-00-907/22.03.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/31.03.2021 г. и Таблица справка рег. № Т-92-00-907/22.03.2021 г. относно попълване на информация в таблица за проведени процедури и сключен договор	28
28.	Договор № Т-РД-35-1/27.03.2019 г. за отдаване под наем на обект-изключителна държавна собственост, представляващ морски плаж „Албена“, находящ се в Община Балчик, Област Добрич; Заповед № Т-РД-16-50/11.03.2019 г. за определяне на спечелил търг с тайно наддаване за морски плаж „Албена“	21
29.	Писмо до МС рег. № 03-06-15/09.04.2021 г. и отговор от МС рег. № 03-06-15/15.04.2021 г. относно предоставяне на информация от МТ до НКР за изпълнение на КД, сключени допълнителни споразумения и по проведени процедури	1 CD+8
30.	Писмо рег. № Т-92-00-907/07.02.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/12.04.2021 г. относно информация за липса на документи в досиета на процедури и КД, регистър на процедурите, определяне на отговори лица за поддържане на досиетата на процедури, въпроси по подписани КП за приемане на обосновки на концесии	10
31.	Писмо рег. № Т-92-00-907/16.02.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/02.03.2021 г. и рег. № Т-	1 CD+41

	92-00-907/26.02.2021 г.; Справка за постъпили сигнали/жалби и предприети действия във връзка с изпълнението на концесионни договори в Министерство на туризма за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.; сигнали – 2 бр.	
32.	Писмо рег. № Т-92-00-907/17.02.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/26.02.2021 г. относно съставяне на актове за установяване на административни нарушения и жалби; Регистър на съставените актове за установяване на административни нарушения 2018 г. и 2019 г.; Жалби/сигнали; Наказателни постановления	1 CD+14
33.1	Писмо рег. № Т-92-00-907/04.03.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/15.03.2021 г. относно КД за морски плажове „Златни пясъци“, „Албена“, „Поморие-централен“ и „Китен-юг“	3 CD+21
33.2	Писмо рег. № Т-92-00-907/31.03.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/07.04.2021 г. и рег. № Т-92-00-907/13.04.2021 г. относно КД за морски плажове „Аркутино“, „Бяла – централен IV“, „Моби Дик“	1 CD+69
33.3.	Писмо рег. № Т-92-00-907/23.03.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/31.03.2021 г. относно КД за морски плажове „СБА“, „Златна рибка“, „Бургас-централен“, „Ривиера“, „Слънчев бряг - централен“, „Арапя“, „Поморие - централен“	1 CD+46
34.	Писмо рег. № Т-92-00-907/14.01.2021 г. и отговор рег. № Т-92-00-907/25.01.2021 г. относно КД за морски плажове: „Моби Дик“, „Бургас- Централен“, „Бяла-централен IV“, „Ривиера нов договор“, „Златна рибка“, „Слънчев бряг - централен“ нов, „Поморие - централен“, „Китен - юг“, „Арапя“, „Златни пясъци“, „Албена“	1 CD+12
34.1	Справка за извършената/отчетената дейност на дирекция УМП	1
34.2	Протоколи за приемане/предаване на морски плажове – 4 бр.	8
35.	Доклад № ДИД-1-СФ-32 от 20.12.2019 г. от АДФИ	29
36.	Писмо за предоставяне на информация	1 CD+11