

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

**ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ
ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ПРЕПОРЪКИТЕ**

**по Одитен доклад № 0600201119 за извършен одит на ефективността на контрола по
изпълнението на концесионните договори за добив на подземни богатства в
Министерството на енергетиката
за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.**

Настоящият доклад е приет с Решение № 071 от 22.03.2023 г. на Сметната палата (Протокол № 11)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата (ЗСП) и Заповед № ПК-06-02-004 от 29.09.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата, е извършен контрол на изпълнението на препоръките по Одитен доклад № 0600201119 за извършен одит на ефективността на контрола по изпълнението на концесионните договори за добив на подземни богатства в Министерството на енергетиката (МЕ) за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г., в резултат на който са дадени 17 броя препоръки (в т. ч. 11 подпрепоръки към препоръка 2) за подобряване на дейността на министерството. В резултат на контрола е установено, че 1 препоръка е изпълнена, 1 е изпълнена частично, 3 препоръки са в процес на изпълнение и 12 препоръки не са изпълнени. Окончателния доклад за резултатите от осъществения контрол на препоръките е изпратен на министъра на енергетиката.¹

На основание чл. 50, ал. 1 от ЗСП, в изпълнение на т. 4 от Решение № 413/26.10.2021 г. на СП и Заповед № ПК-06-02-001 от 01.02.2023 г. на заместник-председател на Сметната палата, е извършена повторно проверка относно изпълнението на общо 16 препоръки, от които 12 неизпълнени, 1 частично изпълнена и 3 препоръки в процес на изпълнение.

След възлагане на проверката, с писма² е изисквана допълнително информация и документи, във връзка с предприетите действия и мерки за изпълнението на неизпълнените препоръки, частично изпълнените и тези в процес на изпълнение, като информацията е предоставена с писма³ на министъра на енергетиката.

Проверката има за цел да се установи съответствието между дадените препоръки в одитния доклад по чл. 48, ал. 1 от ЗСП с получената информация от одитираната организация и действително предприетите мерки и действия, с оглед оценка на изпълнението им.

II. РЕЗУЛТАТИ

При осъществения повторно контрол за изпълнение на неизпълнените препоръки, на частично изпълнената препоръка и на тези в процес на изпълнение, е установено:

По препоръки № 1, № 2 (от т. 1 до т. 11 включително, с изключение на т. 2.6⁴), № 3 и № 6 от министъра на енергетиката със Заповед № Е-РД-16-714/11.11.2021 г.⁵ е създадена Работна група (РГ) да извърши преглед и анализ на действащите вътрешни правила и процедури на дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“ (ПРКК) в МЕ с оглед изпълнение на дадените препоръки от СП на РБ с Одитен доклад № 0600201119⁶, като се актуализират действащите и разработят проекти на нови правила и процедури.

По препоръки № 4, № 5 и № 7 със Заповед № Е-РД-16-715/11.11.2021 г.⁷ на министъра на енергетиката е създадена РГ да извърши необходимия анализ и да разработи изискуемите процедури/методики/инструкции, с оглед изпълнение на дадените препоръки от СП на РБ с Одитен доклад № 0600201119⁸.

¹ Одитно доказателство № 1

² Одитно доказателство № 2

³ Одитно доказателство № 2

⁴ При първото проследяване на изпълнението на препоръките е установено, че препоръката е изпълнена – виж Доклад за резултатите от осъществения последващ контрол за изпълнение на препоръките, приет с Решение № 413 от 26.10.2021 г. на Сметната палата

⁵ Одитно доказателство № 3

⁶ за извършен одит на ефективността на контрола по изпълнението на концесионните договори за добив на подземни богатства в МЕ, за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.

⁷ Одитно доказателство № 3

⁸ за извършен одит на ефективността на контрола по изпълнението на концесионните договори за добив на подземни богатства в МЕ, за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.

Определеният срок за работа и за двете работни групи е до 31.12.2021 г., като председателят на съответната група следва да представи на министъра на енергетиката изготвените документи.⁹

От МЕ е предоставена информация и документи от работата на работните групи, за изпълнение на препоръките.¹⁰

С доклад¹¹ председателя на работната група¹² информира министъра на енергетиката за извършена работа от РГ по изпълнението по препоръки №№ 1, 2, 3 и 6, като представя: „Анализ на изпълнението на заложените цели, приоритети и дейности в Националната стратегия за развитие на минната индустрия“; проект на „Вътрешни правила за организация на дейността в дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“; проект на „Наредба за организацията, условията и реда за осъществяване на контрол по изпълнението на договорите за търсене и проучване, или за концесия за добив“ (Наредба по чл. 92е от ЗПБ); и други. Докладът е подписан от ресорен заместник министър и одобрен от министъра на енергетиката.¹³

По време на проверката, със Заповед № Е-РД-16-84 от 06.02.2023 г., министърът на енергетиката е утвърдил „Вътрешни правила за организацията на дейността на дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“ (Вътрешни правила) и приложения към тях. В Раздел VII „Организация на контролните дейности по изпълнение на сключените договори за търсене и проучване или за проучване на подземни богатства, на концесионните договори и на разрешенията за въглероден диоксид в земните недра. Контрол по част трета, глава пета от ЗПБ“ е регламентиран текущия контрол по изпълнението на концесионните договори, който включва периодичен контрол по изпълнението на условията на концесията и на задълженията на концесионера по концесионния договор.¹⁴

По информация от МЕ председателят на работната група е докладвал устно на министъра на енергетиката за извършената работа от работната група по изпълнението на препоръки №№ 4, 5 и 7, като е представил: „Методика за извършване на анализ на необходимостта от човешки ресурси в отдел „Контрол“ на дирекция ПРКК при МЕ и тяхната натовареност с оглед извършване на ефективен контрол върху договорите за предоставяне на концесии за добив на подземни богатства (концесионните договори)“ с приложения; „Информация (анализ) на необходимостта от материални ресурси за осъществяване на ефективен контрол върху изпълнението на концесионните договори“ и Информация за електронна система осигуряваща проследимост на задълженията.¹⁵

От МЕ във връзка с процедурата по приемане на проекта на Наредбата по чл. 92е от ЗПБ от Министерски съвет, са разработени и необходимите съпътстващи документи: проект на постановление на МС, проект на доклад на министъра на енергетиката до МС на РБ; частична предварителна оценка на въздействието, съобразена с препоръките.¹⁶

По препоръка 1: *Да се извърши анализ на изпълнението на заложените цели, приоритети и дейности в Националната стратегия за развитие на минната индустрия, с оглед изготвяне на двугодишен доклад до МС.*

От РГ по Заповед № Е-РД-16-714/11.11.2021 г. е изготвен „Анализ на изпълнението на заложените цели, приоритети и дейности в Националната стратегия за развитие на минната индустрия“. С доклад председателя на РГ представя на министъра на енергетиката изготвения анализ. Докладът е съгласуван от ресорния заместник-министър и е одобрен от

⁹ Одитно доказателство № 3

¹⁰ Одитно доказателство № 2

¹¹ изх. № Е-93-00-285/28.02.2022 г.

¹² по Заповед № Е-РД-16-714/11.11.2021 г.

¹³ Одитно доказателство № 2

¹⁴ Одитно доказателство № 4

¹⁵ Одитни доказателства № 2 и № 5

¹⁶ Одитни доказателства № 2 и № 6

министъра на енергетиката. По информация от одитираната организация изготвеният анализ ще бъде основа за изготвяне на доклад до Министерски съвет.¹⁷

Препоръка 1 е изпълнена.

По препоръка 2: *Във връзка с осъществявания контрол от Министерството на енергетиката по изпълнението на концесионните договори да се регламентира:*

2.1. *минималното съдържание на констативните протоколи от извършени проверки по документи и проверки на място, както и доказателствения материал към тях;*

По време на проверката, с писмо, изх. № Е-92-00-103/07.02.2023 г. на МЕ, са представени утвърдени със Заповед № Е-РД-16-84/06.02.2023 г. на министъра на енергетиката „Вътрешни правила за организацията на дейността на дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“ и приложения към тях. В раздел VII, чл. 51 и чл. 52 от правилата е регламентирано минималното съдържание на проверките, като е посочено още, че документите и други доказателства, получени по време на проверките на място се прилагат към съответните констативни протоколи.¹⁸

Препоръка 2.1 е изпълнена.

2.2. *процедура за извършване на контрол по изпълнението на годишните работни проекти, както и информацията и документите, относими към посочените задължения, доказващи степента на тяхното изпълнение и удостоверяващи верността на посоченото в отчетите;*

В утвърдените от министъра правила, в чл. 51 и чл. 52 е регламентиран контрол по представянето в срок на отчетите и информация за изпълнение на годишни работни проекти (ГРП), контрол на актуализирани ГРП, както и проверки по изпълнението на съгласуваните ГРП, която включва съпоставяне на фактическата обстановка на място с текстовите, табличните и графични материали, съдържащи се в съгласувания ГРП. По отношение на предоставена информация в отчетите за изпълнение на съответните ГРП е предвидена проверка по отношение на иззета откривка, добити количества подземни богатства, прокарани подготвителни минни изработки, сондажи и проучвателни минни работи и др.¹⁹

Препоръка 2.2 е изпълнена.

2.3. *процедури за осъществяването на контрол по изпълнението на инвестиционните, социалните и екологичните програми като част от годишните работни проекти, както и информацията и документите, относими към посочените задължения, доказващи степента на тяхното изпълнение и удостоверяващи верността на посоченото в отчетите;*

В чл. 51 и чл. 52, т. 7 от правилата е регламентиран обхватът на проверките на място и по документи, в това число и проверки по изпълнението на инвестиционните, социалните и екологичните програми като част от годишните работни проекти. Изисква се извършване на оглед на придобити активи, посочени в отчетите от концесионерите, изпълнение на други задължения по концесионния договор, за които концесионерът няма задължение да представя информация в МЕ. Документите и други доказателства получени по време на проверките на място, се прилагат към съответните констативни протоколи.²⁰

Препоръка 2.3 е изпълнена.

2.4. *конкретни контролни действия, които следва да извършват длъжностните лица при проверките по документи и при проверките на място, съобразно спецификата на концесионния обект и задълженията на концесионера;*

¹⁷ Одитни доказателства №№ 2, 3 и 5

¹⁸ Одитни доказателства № 2 и № 4

¹⁹ Одитни доказателства № 2 и № 4

²⁰ Одитни доказателства № 2 и № 4

В утвърдените правила в чл. 51 и чл. 52, са посочени конкретните проверки, които следва да извършват длъжностните лица при проверките по документи и при проверките на място. Регламентирани са и проверки съобразно спецификата на концесионния обект и задълженията на концесионера.²¹

Препоръка 2.4 е изпълнена.

2.5. ред и срок за представяне на министъра на протоколите от проведените заседания на комисиите за контрол;

За удостоверяване изпълнението на препоръката от МЕ реферират към чл. 7, ал. 3, т. 7 от проекта на „Наредба за организацията, условията и реда за осъществяване на контрол по изпълнението на договорите за търсене и проучване или за проучване, или за добив“, който гласи че председателят на комисията периодично докладва на министъра на енергетиката за взетите от комисията за контрол решения.²² Проектът на наредба е на етап провеждане на обществени консултации на Портала за обществени консултации на Министерския съвет и на страницата на МЕ в интернет.

Не е представена друга информация, доказваща регламентиран ред и срок за представяне на министъра на протоколите от проведените заседания на комисиите за контрол.

Препоръка 2.5 не е изпълнена.

2.7. контролни действия на длъжностните лица върху начина на определяне на размера на дължимото концесионно възнаграждение и тяхното документиране;

Контролните действия върху начина на определяне на размера на дължимото концесионно възнаграждение и тяхното документиране са регламентирани в чл. 51, ал. 3 от правилата на дирекцията. Предвидено е служител от отговорния екип с икономическо образование да документира начина на изчисляване и определяне на концесионното възнаграждение и оригиналът на съставения документ да се прилага към досието на концесията.²³

Препоръка 2.7 е изпълнена.

2.8. ред за докладване на резултатите от извършените извънредни проверки;

В правилата на дирекция ПРКК е посочено, че извънредните проверки на място се извършват при възникнала необходимост.²⁴ В чл. 53 на правилата се регламентира редът на извършването им, а чл. 54, ал. 1 посочва реда на докладване. Същият предвижда изготвяне на доклади до комисиите за контрол съобразно утвърдените графици за заседанията им, както и изготвяне на годишни доклади до комисиите за контрол.²⁵

Препоръка 2.8 е изпълнена.

2.9. процедури за осъществяването на контрол по сигнали;

В чл. 53 от правилата е регламентиран контрола по сигнали, като извънредните проверки на място имат за цел да установят съответствие или несъответствие между данни, изложени в сигнал/жалба и фактическото положение. Посочен е реда за определяне на служители, които ще извършат проверката, действията които следва да извършат, документирането на резултата от проверката и уведомяване на подателя на сигнала за резултата.²⁶

Препоръка 2.9 е изпълнена.

²¹ Одитни доказателства № 2 и № 4

²² Одитни доказателства № 2 и № 5 и № 6

²³ Одитни доказателства № 2 и № 4

²⁴ Чл. 51, ал. 1, т. 3 от правилата

²⁵ Одитни доказателства № 2 и № 4

²⁶ Одитни доказателства № 2 и № 4

2.10. процедури за извършване на контрол по изпълнението на препоръките, дадени въз основа на извършени проверки по постъпили в МЕ сигнали;

За удостоверяване изпълнението на препоръката от МЕ реферират към раздел III от Наредбата и чл. 53 и чл. 54 от Вътрешните правила, но в тях не са регламентирани процедури за извършване на контрол по изпълнението на препоръките, дадени въз основа на извършени проверки по постъпили в МЕ сигнали.²⁷

Препоръка 2.10 не е изпълнена.

2.11. ред за докладване на резултатите от извънредните проверки по сигнали и за предприемане на последващи действия.

Проверка по сигнал се извършва като извънредна проверка на място, съгласно чл. 53, редът за докладване на извънредните проверки е регламентиран в чл. 54, ал. 1. В чл. 54, ал. 2, т. 3 е посочено, че докладите за извършените проверки трябва да съдържат конкретни предложения, посочени от б. „а“ до б. „г“ на същата точка. В зависимост от констатираното неизпълнение на задължения или нарушение на условията за осъществяване на концесията, са указани последващи действия в чл. 55 от Вътрешните правила.²⁸

Препоръка 2.11 е изпълнена.

По препоръка 3: *Да се актуализират Вътрешните правила за организацията на дейността в дирекция ПРКК в съответствие с глава осма на Закона за концесиите.*

По време на одита, министърът на енергетика е утвърдил актуализирани „Вътрешни правила за организация на дейността на дирекция ПРКК“ в съответствие с глава осма на Закона за концесиите.²⁹

Препоръка 3 е изпълнена.

По препоръка 4: *Да се разработи методика/инструкция за извършване на анализ на необходимостта от човешки ресурси и тяхната натовареност, която да подпомага ръководството при определянето на оптимален брой служители, както и тяхната натовареност, за извършване на ефективен контрол върху КД.*

От РГ по Заповед № Е-РД-16-715/11.11.2021 г.³⁰ е изготвен документ „Методика за извършване на анализ на необходимостта от човешки ресурси в отдел „Контрол“ на дирекция ПРКК при МЕ и тяхната натовареност с оглед извършване на ефективен контрол върху договорите за предоставяне на концесии за добив на подземни богатства (концесионните договори)“ и приложения. Методиката има за цел да подпомага ръководството на МЕ при определяне на оптимален брой служители в отдел „Контрол“, на дирекция ПРКК, както и тяхната натовареност, за извършване на ефективен контрол върху КД. В нея са посочени и индикатори за измерване на натовареността на служителите в отдела и е изчислена оптималната численост на персонала в него – 23 служители.³¹

Препоръка 4 е изпълнена.

По препоръка 5: *Да се извърши анализ на необходимостта от материални ресурси за осъществяване на ефективен контрол върху изпълнението на концесионните договори.*

От РГ по Заповед № Е-РД-16-715/11.11.2021 г. е изготвен документ „Информация (анализ) на необходимостта от материални ресурси за осъществяване на ефективен контрол върху изпълнението на КД“. Посочено е, че във връзка с дейността по контрол са необходими следните материални ресурси: доставка на високопроходим автомобил;

²⁷ Одитни доказателства № 2 и № 4

²⁸ Одитни доказателства № 2 и № 4

²⁹ Одитно доказателство № 4

³⁰ на министъра на енергетиката

³¹ Одитни доказателства № 2 и № 5

осигуряване на работно облекло, осигуряване на работни обувки; осигуряване на ботуши; осигуряване на миньорски каски с място за закрепване на миньорска лампа; осигуряване на технически средства за измерване на разстояние, ъгъл на наклон и др. и осигуряване на технически средства за определяне на дълбочина на разработване под водното ниво.³²

Препоръка 5 е изпълнена.

По препоръка 6: *Да се създаде регистър на сигналите и жалбите постъпили в МЕ, касаещи концесионните договори за добив на подземни богатства.*

В чл. 56 от Вътрешните правила е предвидено служители от отдел „Контрол“, определени от директора на дирекция ПРКК, по предложение на началник на отдел „Контрол“ да водят, обновяват и поддържат споделена папка на дирекция ПРКК със следните регистри:

- Регистър на сигналите и жалбите постъпили в МЕ, касаещи концесионните договори, съгласно Приложение № 3 към Вътрешните правила;
- Регистър на сигналите за незаконен добив на подземни богатства, съгласно Приложение № 4 към Вътрешните правила. Като приложение към правилата са разработени макети на двата вида регистри.³³

Вътрешните правила са утвърдени на 06.02.2023 г. и към момента на проверката не е създаден регистър на сигналите и жалбите постъпили в МЕ, касаещи концесионните договори за добив на подземни богатства.

Препоръка 6 е в процес на изпълнение.

По препоръка 7: *Да се създаде и поддържа електронна система, която да осигурява проследимост на изпълнението на паричните и непаричните задължения по отделните КД, както и систематизиране на информацията по определени критерии.*

За изпълнение на препоръката от МЕ са предприети следните действия:

От РГ по Заповед № Е-РД-16-715/11.11.2021 г. е изготвен документ „Информация за електронна система осигуряваща проследимост на задълженията“, в който е посочено следното: „Членовете на работната група се е обединила около мнението, че използваната в момента електронна система за автоматизиране и контролиране на дейности свързани с функциите на дирекция ПРКК трябва да се надгради“.

В писмо³⁴ от министъра на енергетиката е посочено, че в дирекция ПРКК се поддържа в актуално състояние електронна база данни за паричните задължения по концесионните договори, в която се въвежда информация непосредствено след получаване на доказателства за извършените от концесионерите плащания. Непаричните задължения са специфични (различни) за всеки КД и степента на тяхното изпълнение се анализира само при проверките. Посочено е също, че не се поддържа единна електронна база данни, съдържаща информация за изпълнение на непаричните задължения по концесионните договори.

Не се представени други доказателства за изпълнението на препоръката.³⁵

От МЕ не е създадена и не се поддържа цялостна електронна система, която да осигурява проследимост на изпълнението на паричните и непаричните задължения по отделните КД, както и систематизиране на информацията по определени критерии.

Препоръка 7 не е изпълнена.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат от осъществения повторно контрол за изпълнението на препоръките, дадени при извършения одит на ефективността на контрола по изпълнението на концесионните

³² Одитни доказателства №№ 2, 3 и № 5

³³ Одитни доказателства № 2 и № 4

³⁴ Изх. № Е-92-00-103/03.02.2023 г.

³⁵ Одитни доказателства № 1 и № 5

договори за добив на подземни богатства в Министерството на енергетиката за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г. е установено, че са предприети мерки за изпълнението на дадените препоръки: частично изпълнената препоръка е изпълнена, 3-те препоръки в процес на изпълнение също са изпълнени, а от 12 неизпълнени препоръки са изпълнени 8, 1 е в процес на изпълнение и 3 препоръки не са изпълнени.

При извършеното проследяване на изпълнението на общо 16 препоръки (в т.ч. 10 подпрепоръки към препоръка № 2) е установено, че 12 препоръки са изпълнени, 1 препоръка е в процес на изпълнение и 3 препоръки не са изпълнени.

Докладът за резултатите от осъществения последващ контрол за изпълнението на неизпълнените препоръки, на частично изпълнената препоръка, както и на препоръките в процес на изпълнение е изготвен при спазване на основните одитни принципи от Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ, МСВОИ 3000 и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

Докладът за резултатите от осъществения последващ контрол за изпълнението на препоръките е приет на основание чл. 50, ал. 1 от ЗСП с Решение № 071 на Сметната палата от 22.03.2023 г.

О П И С
НА ОДИТТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ
ОСЪЩЕСТВЕНИЯ ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА
НЕИЗПЪЛНЕНИТЕ ПРЕПОРЪКИ, НА ЧАСТИЧНО ИЗПЪЛНЕНАТА ПРЕПОРЪКА,
КАКТО И НА ПРЕПОРЪКИТЕ В ПРОЦЕС НА ИЗПЪЛНЕНИЕ
ПО ОДИТЕН ДОКЛАД № 0600201119

№	Одитно доказателство	Брой страници
1	2	3
1	Писма от СП до МЕ, изх. № 04-17-9/01.11.21 г.; вх. № Е-92-00-103/01.02.2023 г., № Е-92-00-103/06.02.2023 г. и вх. № Е-92-00-103/08.02.2023 г.	CD – 2 бр. 5
2	Писма от МЕ до СП изх. № Е-92-00-103/03.02.2023 г., № Е-92-00-103/07.02.2023 г. и вх. № Е-92-00-103/09.02.2023 г.;	15
3	Заповеди на МЕ за създаване на работна група – Заповед № Е-РД-16-714/11.11.2021 г. и Заповед № Е-РД-16-715/11.11.2021 г.; Доклад с изх. № Е-93-00-285/28.02.2022 г. от председателя на работна група, назначена със Заповед Е-РД-714/11.11.2021 г. до министъра на енергетиката.	10
4	Вътрешни правила за организация на дейността на Дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“ и приложения– утвърдени със Заповед Е-РД-16-84/06.02.2023 г. на МЕ	38
5	Анализ на цели приоритети и дейности в националната стратегия за развитие на минната индустрия; Методика за извършване на анализ на необходимостта от човешки ресурси в отдел „Контрол“ на Дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“ при МЕ и тяхната натовареност с оглед извършване на ефективен контрол върху договорите за предоставяне на концесии за добив на подземни богатства (концесионни договори) и приложения; Проект на Вътрешни правила за организация на дейността на Дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“ и приложения; Информация (анализ) на необходимостта от материални ресурси за осъществяване на ефективен контрол върху изпълнението на концесионните договори; Информация за електронна система осигуряваща проследимост на задълженията;	74
6	Доклад с изх. № Е-93-00-1285 от председател на комисия до МЕ относно проект Наредба за условията и реда за осъществяване на контрол по изпълнението на договорите за търсене и проучване или за проучване, или за концесия за добив и кореспонденция с МС	41