

**ГОДИШЕН ПЛАН
ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА НЕЗАВИСИМ
ВЪНШЕН КОНТРОЛ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА
КОНЦЕСИОННИ ДОГОВОРИ
ОТ АГЕНЦИЯТА ЗА ПУБЛИЧНИТЕ
ПРЕДПРИЯТИЯ И КОНТРОЛ ЗА 2022 г.**

ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно чл. 36, т. 8 от Закона за концесиите (ЗК) Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК) е определена като орган в системата от органи с функции в областта на контрола върху концесиите. По силата на чл. 42, ал. 1 от ЗК АППК извършва независим външен контрол на изпълнението на определени концесионни договори. Съгласно чл. 42, ал. 2 от ЗК контролът от АППК включва планови проверки, които се извършват по одобрен от Министерския съвет план за работа за съответната година, както и извънредни проверки, възложени от Координационния съвет по концесиите.

Нормативно установените контролни правомощия на АППК са отразени и в Националната стратегия за развитие на концесиите в Република България (2018-2027), одобрена от Министерския съвет на 20 юни 2018 г., наричана по-нататък „Стратегията“.

I. Основание, характер и обхват на контрола върху изпълнението на концесионни договори, осъществяван от АППК

Настоящият годишен план за извършване на независим външен контрол на изпълнението на концесионни договори от АППК за 2022 г. е изготвен на основание чл. 42, ал. 2 от ЗК и подлежи на одобряване от Министерския съвет по предложение на Изпълнителния директор на Агенцията, съгласно чл. 37, т. 4 от ЗК.

Контролът, осъществяван от АППК:

- е обективен и външен - извършва се от орган, различен от концедента и от органа, сключил концесионния договор и осъществяващ контрол върху изпълнението на условията на концесията и на задълженията на концесионера;

- обхваща определени концесионни договори - посочените в годишния план, планови проверки и възложените от Координационния съвет извънредни проверки;

- не е изрично ограничен само до държавните концесии и може да включва концесионни договори, сключени от концедентите по чл. 17, ал. 2 - 4 от ЗК;

- може да обхваща концесионния договор от сключването до неговото прекратяване, както и проверка на изпълнението на правата и задълженията и на двете страни по договора;

- отнася се до сключени и действащи концесионни договори, без да се разпростира върху концесионната процедура или върху последиците при прекратяване на концесията.

Обхватът на контрола на АППК включва проверка:

1. На съответствието на сключения концесионен договор с решението за определяне на концесионер;

2. На изпълнението на условията на концесията от страните по концесионния договор;

3. На изпълнението на задълженията на страните по концесионния договор;

4. На изпълнението на строителството и на услугите, включени в предмета на концесия за строителство и на концесия за услуги, относно съответствието им с уговорените в концесионния договор показатели на строителството, количество, качество и цени на услугите;

5. На изпълнението на стопанските дейности, включени в предмета на концесията - когато е приложимо;

6. На поддържането на икономическия баланс на концесия за строителство и на концесия за услуги, включително управлението на поетите от страните по договора рискове;

7. На резултатите от изпълнението на концесионния договор, включително на напредъка относно постигане на целите на концесията;

8. На извършвания от концедентите одит на концесионерите.

II. Предложение за определяне на концесии за извършване на контрол от АППК през 2022 г.

Съгласно данните от Националния концесионен регистър (НКР), посочени в Националната стратегия за развитие на концесиите в Република България за периода от 2018 г. до 2027 г., (приета от Координационния съвет по концесиите и одобрена от Министерски съвет), наричана по нататък "Стратегията", концесиите за услуги са общо 623 и заемат най-голям дял в действащите концесии в страната (86%), следвани от концесиите за строителство, които са общо 68 и заемат дял 9% и от концесиите за добив - общо 35 с дял 5% в общия брой на действащите концесии в страната. В тези данни не са включени концесиите за добив на подземни богатства по Закона за подземните богатства, които макар и голям брой, са извън приложното поле на ЗК.

В количествено отношение броят на общинските концесии е в пъти по-голям от държавните, което показва активност на общините при ползването на концесията като инструмент за публично-частно партньорство през последните десетилетия.

Към момента в България не са реализирани съвместни концесии, поради което такива не се включват в настоящия план.

Държавните концесии се характеризират с по-ограничен секторен обхват, като действащите държавни концесии са основно в транспортния сектор, туризма (морски плажове) и водите (минерални води), докато при общинските концесии има доста по-голямо секторно разнообразие - в областта на водния сектор, туризма, спорт и отдих, транспорт, култура и др.

При изготвяне на предложението за контрол върху концесионни договори през 2022 г. са съобразени основните приоритети, общите и конкретните цели на Стратегията, за да се ползват резултатите от контрола и при оценка на ефективността и ефикасността на действащите концесии и за преодоляване на установени слабости с оглед на предстоящата концесионна дейност.

Видно от данните в Стратегията:

- при действащите държавни концесии най-голям дял заемат морските плажове (66,67%), следвани от находища на минерални води (14,71%) и от терминали на пристанища за обществен транспорт с национално значение (12,75%);

- при действащите общински концесии водещ дял от 40,32% имат водностопанските обекти - язовири, следвани от други обекти (23,87%) и от водностопански системи и съоръжения (12,9%).

Обхващане на основните видове концесии, спрямо които се прилага ЗК, а именно: концесии за добив на минерална вода; концесии с обект - транспортна инфраструктура (пристанище за обществен транспорт). Извън обхвата на настоящия план са концесиите, възлагани съгласно Закона за подземните богатства, тъй като същите са и извън приложното поле на ЗК, както и концесии за морски плаж, които от 30.07.2019 г. се възлагат, изпълняват и контролират при условията и по реда на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.

През 2019 г. и 2020 г. бяха проверени общо 6 бр. държавни концесии, съответно в Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерство на околната среда и водите, Министерство на земеделието, храните и горите и Министерство на туризма. В резултат на проучените и анализирани данни от проверките на държавни концесии се налага извода, че до голяма степен при тях е изградена и функционира вътрешна организация за осъществяване на контрол по концесионните договори. От страна на АППК са дадени препоръки за отстраняване на констатираните пропуски с цел усъвършенстване на системите от правила и критерии за контрол на изпълнението на концесионните договори.

В положителен аспект е констатирано, че клаузите в концесионните договори съответстват на минималните условия, залегнали в съответното решение за избор на концесионер. Осъществяван е ежегоден контрол по всички концесионни договори. Извършвани са проверки на място от страна на концедентите. Заплащано е концесионното възнаграждение от страна на концесионерите. Резултатите от извършвания контрол са отразявани в доклади, протоколи от комисии и констативни протоколи от проверки на място. Има разработени вътрешни правила за работа на комисии за контрол по изпълнението на концесионните договори. Данни за изпълнението на концесионните договори са публикувани в Националния концесионен регистър.

През 2019 г., 2020 г. и 2021 г. бяха проверени общо 9 бр. общински концесии. В рамките на тригодишния си опит, при осъществяването на 9 броя проверки на общински концесии, АППК установи и посочи в изготвените доклади от плановите проверки редица системни пропуски, както и такива, които се срещат в повече от един концесионен договор, както следва:

- липса на вътрешна организация за контрол на концесионните договори, включваща правила и ред за осъществяване на контрол на всички задължения на концесионерите по договорите, както и изискуем набор от документи, по които да бъдат отчитани, съответно да се осъществява контролът по изпълнение на концесионните договори за всяко едно от задълженията на страните по концесионните договори.

- несъответствия и пропуски по отношение на заплащането на концесионното възнаграждение, представяне и заплащане на гаранциите; липса на застрахователни полици в полза на концедента в някои от проверените концесионни договори;

- пропуски при осъществяването на текущия контрол за изпълнението на сключените концесионни договори и проследяването на всички параметри на договорите, по отношение на размер, срок и налагане на санкции при неизпълнение.

- липса на констатации по всички задължения;

- липса на пълна информация, изпращана в Националния концесионен регистър;

- административни пропуски в определянето на длъжностни лица по смисъла на Закона за концесиите по ред, позволяващ персонализиране на отговорностите им;

- концедентите не отчитат и прилагат направените препоръки в резултат на извършения досега независим външен контрол от АППК за повишаване ефективността на контрола по концесионните договори.

С оглед на горното, АППК не предвижда включването на държавни концесии в плана за извършване на независим външен контрол на концесионните договори за 2022 г., като вниманието отново се насочва към общинските концесии.

Годишният план за извършване на независим външен контрол на изпълнението на концесионни договори от АППК за 2022 г. включва пет концесионни договора за общински концесии и е представен в Приложение 1. Конкретните концесии са определени въз основа на посочените по-долу обективни критерии.

Предложените пет концесионни договора за общински концесии са подбрани след като са обсъдени заключенията, направени в докладите, при осъществяването от АППК до 2021 г. контрол върху общинските концесионни договори и резултатите от него, на следните основни принципи и критерии:

1. Концесионни договори, чийто срок не изтича в следващите 3 години с оглед повишаване на ефективността на контрол по изпълнение на концесионните договори и подобряване на резултатите, вследствие на направените препоръки от осъществявания външен независим контрол:

2. Предоставени концесии във връзка с ползване на услуги с национален и обществен интерес, които са от социално – битово значение за живота и здравето на населението;

3. Общини и областни градове, с оглед социално, икономическо и обществено значение на концесиите за потенциално по-голям брой население.

III. Организация на контрола на АППК за изпълнение на Плана за 2022 г.

През 2022 г. АППК ще работи по изпълнението на плана за проверки при наличие на тригодишен опит и практика в областта на концесиите. Тригодишният опит на АППК показва изчерпателен външен контрол, който обхваща цялостното изпълнение на договорите от периода на влизане в сила на договорите до момента на проверката.

На основание чл. 38, ал. 1, т. 3, във връзка с чл. 42, ал. 4 от Закона за концесиите с протокол № 3/2021 г., т. 4 от проведена в периода от 31.03.2021 г. до 08.04.2021 г. процедура за неprisъствено приемане на решения, Координационният съвет по концесиите е приел насоки за

отстраняване на системни проблеми, свързани с изпълнението на концесионните договори, които в обобщен вид са както следва:

1. Министрите и кметовете на общини да създадат вътрешна организация за контрол на концесионните договори;

2. Министрите и кметовете на общини да осигурят извършването на контрол за изпълнение на всички задължения по концесионните договори – по вид, размер и срок за изпълнение;

3. Министрите и кметовете на общини да извършат анализ на задълженията по концесионните договори, които контролират и да извършат преценка кои от дадените им препоръки следва да се приложат за повишаване ефективността на контрола и по други концесионни договори;

4. Насоките по т. 1-3 да се прилагат от министъра на туризма, министъра на енергетиката и министъра на околната среда и водите, доколкото са относими към законово предвидения специален ред.

Планирането на контрола по концесионните договори от АППК през 2022 г. е следствие отчитането на следните съществени обстоятелства:

- осъществяването на независим външен контрол от АППК е нова дейност, уредена в Закона за концесиите, и към момента в агенцията има формирана тригодишна практика и организация за осъществяването му;

- качествено извършване на контрол изисква разглеждането и анализирането на сериозен обем документи, които са създадени и се съхраняват от лица и институции, различни от АППК, поради което част от ефективността и оперативността зависи от трети лица, чието съдействие е необходимо;

- контролът ще изисква прилагането, както на действащия Закон за концесиите, така и на закони, уреждали материята към датата на сключване на концесионните договори или през различни периоди от тяхното изпълнение, с оглед на спецификата на всяка конкретна концесия;

- възможността за възлагане на извънредни проверки извън планираните изисква АППК да осигури резерв за тяхното поемане; обект на извънредни проверки може да бъдат проблемни концесии или такива с висок обществен интерес;

- изпълнението на Плана ще бъде поето изцяло от настоящия персонал на АППК.

Водеща роля при извършването на контрол върху концесионните договори е възложена на дирекция „Контрол“ при АППК. Дирекция „Контрол“ осъществява документален контрол и контрол на място относно изпълнението на задълженията по определените за планови проверки или възложени извънредни проверки на концесионни договори. Функции при осъществявания контрол са разпределени и на дирекция „Правна“.

В Стратегията е направен извод, че за постигане на възможно най-ефикасното разходване на публичните средства, както и за ефективното прилагане на новото законодателство, важен фактор е степента на професионализъм на служителите от администрациите на органите с функции, включително контролни, относно концесиите, поради което е необходимо да се развие административният капацитет чрез осигуряване на обучения и на методически инструментариум относно възлагането на концесии и изпълнението на концесионни договори.

С оглед на изложеното и с цел да се създаде необходимата организация и координация на работа за качествено и в срок изпълнение на контролните правомощия на АППК са предприети активни действия:

- изготвени са вътрешни правила за осъществяване контрол на концесионните договори от АППК;

- подсилване на административния капацитет на служители от АППК чрез повишаване на квалификацията им за изпълнение на задълженията им във връзка с новите контролни правомощия.

Опитът на АППК показва, че заложените в Правилата условия и ред за подготовката, провеждането и отчитането на проверките на определени концесионни договори са ефективни и водят до оптимални резултати. Създадените комисии от експерти от дирекция „Контрол“ и от

юристи от дирекция „Правна“ изготвиха подробни задълбочени доклади след запознаване с всички предоставени от концесионерите и концедентите документи, както и след извършване на проверки на място. Направените препоръки в докладите ще способстват за преодоляване на недобрите практики при изпълнението на концесионните договори и отчитането на това изпълнение. Това е и причината за запазване на подхода при избор на концесии, които да се включат в плана за 2022 година – установените пропуски и недобри практики да бъдат своевременно преодолени.

IV. Реализация на проекта

Годишният план се внася ежегодно от Изпълнителния директор на АППК чрез министъра на икономиката за одобряване от Министерския съвет в срок до 30 ноември.

За резултатите от всяка извършена проверка се изготвя доклад, който се одобрява от Изпълнителния съвет на АППК. Въз основа на този доклад екипът за проверка изготвя проект на доклад по чл. 42, ал. 3 от Закона за концесиите, който съдържа установените обстоятелства, заключение относно резултатите от проверката, събраните документи и доказателства, анализ на причините за установеното несъответствие или неизпълнение и препоръки към кмета, съответно към министъра. Същият доклад се предоставя и на министъра на финансите.

Обобщена информация за извършените през годината проверки - планови и извънредни, се предоставя на Координационния съвет ежегодно до 31 март на следващата година.

Въз основа на анализа на причините за констатираните несъответствия или за неизпълнение в обобщената информация се включва предложение за приемане на насоки за отстраняване на системни проблеми, свързани с изпълнението или с прекратяването на концесионните договори.

V. Прогноза за финансовите ресурси, необходими за изпълнение на годишния план за 2022 г.

Общата прогнозна сума за осъществяване на годишния план за 2022 г. е 300 000 лв. (триста хиляди лв.) разходи, които включват извършване на планови и при възлагане от страна на Координационния съвет по концесиите, на извънредни проверки на концесионни договори, разпределена за командировки в страната, за закупуване на необходимите дълготрайни материални активи, за обучение и квалификация на персонала, както и за консултантски услуги при евентуално възлагане на сключване на концесионни договори от страна на АППК и др.

Прогнозата за финансовите ресурси, необходими за осъществяване на годишния план за извършване на независим външен контрол на концесионни договори от АППК за 2022 г. и обяснителна записка към прогнозата са представени в Приложение № 2.

Настоящият план е приет с Протоколно решение № 6599/20.10.2021 г. на Изпълнителния съвет на АППК и е одобрен с Решение на Надзорния съвет на АППК по т. 2 от дневния ред на заседанието на 3 ноември 2021 г. (Протокол № 24).