



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0300100415

за извършен одит на изпълнението на проект „Развитие на общинската инфраструктура“ за периода от 01.02.2010 г. до 30.06.2015 г.

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 192 от 06.10.2016 г.
на Сметната палата (Протокол № 28)

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	5
РЕЗЮМЕ	6
ВЪВЕДЕНИЕ	11
ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД	12
1. Цели на одита	12
2. Обхват на одита	12
3. Одитни критерии	13
4. Одитна методология	13
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ	14
1. Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ и постигане на стратегическите цели за развитие на ВиК сектора	14
1.1. Язовири за питейно водоснабдяване	14
1.2. Регионални генерални планове за ВиК системите	16
2. Управление на изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“	18
2.1. Оперативно ръководство на Проекта	18
2.2. Звено за изпълнение на Проекта	19
2.3. Консултант за подпомагане изпълнението на Проекта	21
2.4. Подпомагане изпълнението на Проекта чрез възлагане на услуги с граждански договори	23
2.5. Комуникация и координация при управление на изпълнението на Проекта	24
2.6. Документация по Проекта	25
3. Финансово управление на средствата по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“	25
3.1. Осигуряване на средства за финансиране на изпълнението на Проекта	25
3.1.1. Изготвяне на бюджетни прогнози за държавния инвестиционен заем по Проекта	25
3.1.1.1. Определяне на плановите стойности на дейностите и обектите по Проекта	25
3.1.1.2. Бюджетни прогнози за държавния инвестиционен заем за Проекта, администриран по бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството	28
3.1.2. Планиране на средствата по Проекта	31
3.1.3. Осигуряване на средства за дейности към Проекта, които не се финансират със средства от заема	33
3.1.4. Усвояване на средствата по заема за изпълнение на Проекта	34
3.2. Система за финансова отчетност, мониторинг на финансовото управление и контрол на изпълнението на Проекта	37

3.2.1. Организация на счетоводното отчитане на средствата по Проекта	37
3.2.2. Мониторинг от МБВР на финансовото управление на Проекта	39
3.2.3. Система за финансово управление на средствата по Проекта	41
4. Приложение на регионалните генерални планове за ВиК системите, изготвени по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“	45
4.1. Съответствие на изготвените регионални генерални планове със законовите изисквания	45
4.2. Приложение на регионалните генерални планове при изпълнението на инвестиционни проекти на ВиК системи	50
5. Изпълнение на предвидените обекти за доизграждане и рехабилитация по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“	50
5.1. Изпълнение на строителството на язовир „Пловдивци“ и пречиствателна станция за питейни води към него	52
5.2. Изпълнение на строителството на язовир „Луда Яна“ и пречиствателна станция за питейни води към него	52
5.3. Изпълнение на строителството на язовир „Нейковци“ и пречиствателна станция за питейни води към него	53
5.4. Изпълнение на рехабилитацията на язовир „Студена“ и на рехабилитацията на пречиствателна станция за питейни води „Студена-Перник“	54
6. Система за мониторинг, отчетност, публичност и прозрачност на изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“	56
6.1. Мониторинг на изпълнението на Проекта и отчетност на напредъка	56
6.2. Публичност и прозрачност на изпълнението на Проекта	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	59
ПРЕПОРЪКИ	62
Приложение № 1	
Процедури по ратификация на договора за заем №7834-В от 01.02.2010 г. между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие за подпомагане финансирането на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ и измененията към него	64
Приложение № 2	
Състав на Звеното за изпълнение на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ от 01.09.2010 г. до 30.06.2015 г. в съответствие със заповеди на отговорния за изпълнението на Проекта заместник-министър	66
Приложение № 3	
Структура на Звеното за изпълнение на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, съгласно Оперативното ръководство на Проекта, утвърдено от Министерството на регионалното развитие и благоустройството и неговите изменения	67
Приложение № 4	
Планирани стойности на дейностите и обектите по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, съгласно изменението на Заемното споразумение през 2014 г. и за стойността на сключените договори към 31.07.2015 г.	68

Приложение № 5	
Изготвяне на регионални генерални планове за 51 обособени територии на страната	70
Приложение № 6	
Извлечение от въстъпителния доклад на консултанта PISA от м. август 2012 г.	71
Приложение № 7	
Извлечение от протоколите, приложени към месечните доклади за напредъка, изготвени от консултанта PISA, представени на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и на Международната банка за възстановяване и развитие	73
Приложение № 8	
Извлечение от отчетен доклад на консултанта PISA за напредъка по проект РОИ за периода м. януари - м. юни 2014 г.	77
Приложение № 9	
Извлечение от окончателните доклади, съставени от консултанта PISA за приключване на заданието, за оценка на изготвените регионални генерални планове от консултантите – изпълнители за източен, западен и централен региони	78
Приложение № 10	
Извлечение от месечни доклади за напредъка, изготвени от консултантите-изпълнители на Регионалните генерални планове за системите за водоснабдяване и канализация	80
Приложение № 11	
Извлечение от доклади на JASPERS	84
Приложение № 12	
Одитни въпроси и критерии и методи за тяхното оценяване	85
Опис на одитните доказателства към одитен доклад № 0300100415	92

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

Проект РОИ/ Проекта	Проект „Развитие на общинската инфраструктура“
АВиК	Асоциации по водоснабдяване и канализация
ВиК	Водоснабдяване и канализация
ГИС	Географска информационна система
ДИЗ	Държавен инвестиционен заем
Дирекция ВиК	Дирекция „Водоснабдяване и канализация“
Дирекция ФСД	Дирекция „Финансово-стопански дейности“
е.ж.	еквивалент жители
ЗВ	Закон за водите
ЗИП	Звено за изпълнение на Проекта
Консултант PISA	Консултант Project Implementation Support Assistance
МБВР/Световна банка/Банката	Международна банка за възстановяване и развитие
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция по приходите
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда“
ОРП	Оперативно ръководство на Проекта
ПИП	Прединвестиционни проекти
ППР	Проекто-проучвателни работи
ПСОВ	Пречиствателни станции за отпадни води
ПСПВ	Пречиствателна станция за питейни води
ПУП	Подробен устройствен план
ПУРБ	Планове за управление на речните басейни
РГП	Регионални генерални планове за системите за водоснабдяване и канализация
РМС	Решение на Министерски съвет
СМР	Строителни и монтажни работи
СФУК	Система за финансово управление и контрол
Указанията	Указанията за плащане по проекти на МБВР
JASPERS	Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони, представляващ партньорство между Европейската комисия (Генерална дирекция "Регионална политика"), Европейската инвестиционна банка, Европейската банка за възстановяване и развитие и Kreditanstalt für Wiederaufbau

РЕЗЮМЕ

В настоящия одитен доклад е оценена ефективността и ефикасността на изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ за периода 01.02.2010 г. до 30.06.2015 г.

Изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ е оценено от гледна точка на: постигане на стратегическите цели за развитие на ВиК сектора; ефективност на управлението на Проекта; финансово управление на средствата; ефективност на изпълнението на отделните части на Проекта; мониторинг и отчетност на напредъка на Проекта и публичност и прозрачност на изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“.

Реализацията на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ е насочена към това България да отговори на изискванията на европейското законодателство в отрасъл ВиК, да се повишат възможностите на общините за планиране на инвестиции във ВиК сектора и да се подобри обема на доставяната питейна вода в целевите райони.

Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ включва изграждането на три язовира и пречиствателни станции за питейни води към тях: язовир „Пловдивци“ (до гр. Рудозем); язовир „Луда Яна“ (до гр. Панагюрище); язовир „Нейковци“ (до гр. Трявна), както и рехабилитация на язовир „Студена“ и пречиствателната станция за питейни води към него (до гр. Перник).

Като част от Проекта се изготвят регионални генерални планове на ВиК системите (51 бр.) за територията на цялата страна, необходими за осъществяване на инвестиционните намерения във ВиК сектора.¹

Проектът се финансира с държавен заем от Международната банка за възстановяване и развитие² в размер на 70 000 000 евро и средства от държавния бюджет, в отношение 4 към 1 части за всеки изплатен разход по Проекта.

Проектът се изпълнява чрез Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), като за целта е структурирано Звено за изпълнение на Проекта.

Основни констатации при одита:

1. Определените стратегически цели по създаването на условия за достигане на качество във водните услуги, отговарящо на европейските норми и директиви, чрез доизграждане и изграждане на нови язовири за водоснабдяване, се изпълняват частично с Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, чрез доизграждането на язовирите „Пловдивци“ и „Луда Яна“.

2. С разработването на регионални генерални планове по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, които включват определяне на потребностите от инвестиции в рехабилитация на водоснабдителната мрежа и изграждане на канализационна мрежа и пречиствателни станции за отпадни води, се изпълнява една от основните мерки за реализиране на дългосрочната визия на правителството за постигане на финансово, технически и екологично устойчив ВиК отрасъл.

3. Определеният срок за доизграждане на язовири – 31.12.2015 г. в Плана за действие на Стратегията за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията в Република България не е спазен относно обектите, изпълнявани по Проект РОИ. Спазен е определеният в стратегическите документи срок (до м. март 2014 г.) за изготвяне на генерални регионални планове за територията на страната.

¹ Не е включен гр. София, защото дейността е отдадена на концесия.

² МБВР е част от групата на Световната банка.

4. Основен документ, регламентиращ управлението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ е Оперативното ръководство на Проекта. Пропуски в актуализацията на документа създават съществен риск за правилното, своевременното и ефективното изпълнение на Проекта.

5. Управлението на изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ се осигурява със структурираното в Министерството на регионалното развитие и благоустройството Звено за изпълнение на Проекта. Като част от звеното е определена длъжност „ръководител на Проекта“. В Оперативното ръководство на Проекта е посочено, че ръководителят на Проекта носи цялата отговорност за изпълнението на Проекта и взема всички съответни технически, административни и бюджетни решения за контрола и управлението на дейностите, свързани с изпълнението на Проекта.

Длъжността „ръководител на Проекта“ се изпълнява от лице, което не е служител на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. За периода от 30.07.2010 г. до 11.04.2013 г. взаимоотношенията между МРРБ и лицето са уреждани с граждански договори. От м. април 2013 г. до 31.12.2015 г. няма създадени правоотношения между Министерството на регионалното развитие и благоустройството и лицето. За периода лицето изпълнява функциите на ръководител без да са му възложени конкретни задължения и отговорности във връзка с изпълнението на Проекта. Създаден е риск за изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, тъй като ключова фигура в процеса на управление на Проекта изпълнява неформално функциите си.

4. От Звеното за изпълнение на Проекта не са документирани процесите по обсъждане и вземане на решения относно изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, поради което не са създадени условия за проследяване на работата му и за оценка относно ефективността и своевременността на взетите решения.

5. От м. юни 2012 г. е сключен договор за консултантски услуги за подпомагане изпълнението на Проекта (PISA³). Определените в договора цели за постигане с консултантските услуги са мониторинг и координация на всички договори по Проекта, за да се осигури срочно изпълнение и добро качество на всички услуги и работи, които ще бъдат финансирани по проекта. Отбелязано е, че целите ще бъдат постигнати чрез предоставяне на своевременни и достатъчни услуги по оперативна поддръжка за Звеното за изпълнение на Проекта в Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Предвидено е поддръжката да обхваща всички области на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, за да бъде улеснено своевременното изпълнение на голям брой регионални генерални планове на ВиК системи и в същото време предоставяне на съвети и съдействие по време на проектирането и строежа на язовирите, финансирани по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“.

6. Редът за комуникация и координация между консултанта PISA и Звеното за изпълнение на Проекта не се спазва, което определя риск от несвоевременно установяване на проблеми и вземане на решения за тяхното преодоляване.

7. С граждански договори са възложени задачи за подпомагане изпълнението на Проект РОИ, които не могат ясно да се разграничат от задачите на консултанта PISA, което създава риск за неикономично изпълнение на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“.

8. Прилаганият ред при регистрацията и архивирането на документите по Проект РОИ не създава увереност за пълнотата и проследяемостта на документацията.

³ Project Implementation Support Assistance (PISA)

9. Прогнозите относно финансирането на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ са изготвени без да се отчита степента на готовност за изпълнение на отделните дейности и обекти по Проекта за съответния средносрочен период, което ги прави нереални.

10. С бюджетните прогнози за очакваното усвояване на средствата от заема и за общия лимит за разход по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, са предвиждани достатъчно средства за финансиране на Проекта.

11. С утвърдените от министъра на регионалното развитие и благоустройството общи лимити на разход и усвоявания по държавния инвестиционен заем за Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ са осигурявани необходимите средства за финансиране на дейностите и обектите по Проекта.

12. Забавянето при изпълнението на Проекта води до забавяне на усвояването на средства от заема и до възникване на риск от затруднения при осигуряване на необходимите средства от държавния бюджет през следващите години до окончателното приключване на Проекта, както за съфинансиране на дейностите, така и за плащане на главницата по заема.

13. При усвояването на средства от заема липсва обоснована преценка за размера на поисканите средства спрямо необходимите за предстоящи разплащания, което води до неикономично разходване на средства от бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за плащане на лихви върху усвоени, но несвоевременно използвани средства за изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“.

14. Липсват разработени и прилагани вътрешни процедури в Министерството на регионалното развитие и благоустройството при изготвянето на заявките за предоставяне на средства при финансиране на инвестиционни проекти със заеми от международни финансови институции, в т.ч. и на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, което създава риск по отношение на обосноваността на размера на заявяваните средства .

15. Счетоводното отчитане на стопанските операции по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ е организирано в съответствие с изискванията на Оперативното ръководство на Проекта и на националното законодателство.

16. Изготвените годишни финансови отчети по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ са одитирани от независим одитор и са представени на Международната банка за възстановяване и развитие. Дадените препоръки от независимия одитор в докладите за оперативен преглед относно оценката на риска по Проекта и слабостите във вътрешния контрол не са взети под внимание от ръководството на Проекта.

17. От стартирането на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ до 10.03.2016 г. от Звеното за изпълнение на Проекта не са идентифицирани, оценени и управлявани рисковете за Министерството на регионалното развитие и благоустройството във връзка с изпълнението на Проекта.

18. Прилаганите от Звеното за изпълнение на Проекта Вътрешни правила за взаимоотношенията между страните в инвестиционния процес в Министерството на регионалното развитие и благоустройството преди извършване на плащания не са относими към специфичните изисквания на Оперативното ръководство на Проекта. В министерството не са регламентирани политики и процедури във връзка с финансовото управление на инвестиционни проекти, финансирани с държавни инвестиционни заеми от международни финансови институции.

19. Системата за финансово управление на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ не е ефективна и не създава разумна увереност за законосъобразното, ефективно и ефикасно изпълнение на Проекта.

20. Регионалните генерални планове по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ са разработени и одобрени до м. март 2014 г., с което е осигурено необходимото условие да започнат прединвестиционни проучвания за индивидуални инвестиционни проекти на ВиК системи, финансирани със средства по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“

21. За изготвянето на регионалните генерални планове по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ е получена помощ по линия на JASPERS.⁴ Направените бележки и дадените препоръки относно качествата на регионалните генерални планове, са предпоставка за изготвяне на качествени регионални генерални планове.

22. Към м. декември 2015 г., от предвидените за изпълнение обекти по частта „Изграждане и рехабилитация на язовири и пречиствателни станции за питейна вода“ на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ единствено за един от обектите са стартирали строителните работи за доизграждане – язовир „Пловдивци“. Процедурите за избор на изпълнител за строителството на язовир „Луда Яна“ и рехабилитацията на язовир „Студена“ са приключили, но няма подписани договори. Липсата на сключени договори за строителните дейности за язовирите „Луда Яна“ и „Студена“ към 31.12.2015 г. предопределят необходимостта отново да се удължи срока за изпълнение на Проекта и да се осигури финансиране на дейностите, които ще се изпълняват извън срока за усвояване на заема.

23. Строителството на язовир „Нейковци“ и пречиствателната станция за питейна вода към него е изключено от обхвата на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ през м. декември 2014 г. поради оскъпяване на рехабилитацията на язовир „Студена“. По Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ се финансират дейностите по обследване на строителната площадка, технически проект и тръжни документи на язовир „Нейковци“ и ПСПВ към него. Проектирането на язовир „Нейковци“ не е изпълнено в първоначално определения срок и договърът е удължен два пъти с общо 13 месеца.

24. Изпълнението на частта на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ – Изграждане и рехабилитация на язовири и ПСПВ, към 31.12.2015 г., е неефективно и няма да приключи в определения със Заемното споразумение срок 31.12.2017 г., което определя и неефикасно изпълнение на Проекта.

25. Информацията, публикувана в уебсайта на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ към 20.10.2015 г., не е актуализирана, като не са оповестени настъпилите промени с изменението на Заемното споразумение от м. декември 2014 г. относно обхвата, срока и стойността на Проекта. Начинът, по който е поддържан уебсайтът на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, не осигурява постигането на определената цел с Оперативното ръководство на Проекта - уебсайтът да бъде основният комуникационен канал, осигуряващ обща информация на заинтересованите страни за изпълнението на Проекта.

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:

1. Росен Плевнелиев – министър на регионалното развитие и благоустройството в периода от 27.07.2009 г. до 09.09.2011 г.;

⁴ JASPERS: Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони

2. Екатерина Захариева – министър на регионалното развитие и благоустройството в периода от 13.03.2013 до 29.05.2013 г. и заместник министър-председател по икономическата политика, министър на регионалното развитие и министър на инвестиционното проектиране в периода от 06.08.2014 г. до 07.11.2014 г.;

3. Десислава Терзиева – министър на регионалното развитие от 29.05.2013 г. до 06.08.2014 г.;

4. Лиляна Павлова – министър на регионалното развитие и благоустройството в периода от 09.09.2011 г. до 13.03.2013 г. и от 07.11.2014 г. до 30.06.2015 г.

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение по ефективността и ефикасността на изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“.

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

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Причини и основание за извършване на одита

Одитът е извършен на основание чл. 5, ал. 1, т. 3, чл. 6, ал. 2, т. 4 от Закона за Сметната палата и в изпълнение на заповед № ОД-03-01-004 от 07.05.2015 г., издадена от заместник-председател на Сметната палата и изменена със заповеди №№ ОД-03-01-021 от 31.07.2015 г. и ОД-03-01-035 от 10.12.2015 г. Одитът е включен в Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2015 г. като одитна задача № 414.

2. Обект на одит

Изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ (Проект РОИ/Проекта) започва през 2010 г. Целите на проекта са: да се подпомогнат общините да повишат капацитета си за планиране на инвестиции във ВиК сектора и да се подобри надеждността и качеството на общественото водоснабдяване в избраните населени места. Изпълнението на проект РОИ допринася България да отговори на изискванията на европейските директиви в отрасъл ВиК.

Проект РОИ включва следните части:

а) помощ за изпълнението на проекта;

б) изготвяне на регионални генерални планове за системите за водоснабдяване и канализация за територията на България (с изключение на територията, обслужвана от дружеството „Софийска вода“ АД);

в) цялостно изграждане на язовирите „Луда Яна“, „Пловдивци“ и „Нейковци“ и прилежащите към тях пречиствателни станции за питейни води и рехабилитация на язовир „Студена“.

Министерството на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ) осъществява изпълнението на Проекта.

Проектът се финансира с държавен заем, предоставен на Република България от Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР) (Заем № 7834-BG от 01.02.2010 г.)⁵ и със средства от държавния бюджет. Заемът е в размер на 81 000 000 евро. От заема се финансира 80 на сто от стойността на разходите по Проекта, а останалите 20 на сто - със средства от държавния бюджет чрез бюджета на МРРБ. Договореният краен срок за приключване на Проекта е до м. декември 2015 г.

През одитирания период (01.02.2010 г. до 30.06.2015 г.) Заемното споразумение е променяно два пъти.

С изменението от май 2011 г. се редуцира обхватът на регионалните генерални планове и се предвижда наемане на консултант за съдействие при изпълнението на Проекта - Project Implementation Support Assistance (PISA). Коригирано е разпределението на финансирането в съответствие с измененията на дейностите.

Изменението на споразумението от м. декември 2014 г. включва следните промени:

- целта на Проекта относно доизграждането на язовири от „да се подобри надеждността и качеството на общественото водоснабдяване в избраните населени места“ е променена на „да подобри обема на доставената питейна вода в целевите райони“;

- удължен е срокът за изпълнение на Проекта с две години – до м. декември 2017 г.;

- отпада изграждането на язовир „Нейковци“ и пречиствателната станция към него (по Проекта се финансира само проектирането и изготвянето на тръжна документация за избор на изпълнител на язовира и станцията);

⁵ Приложение № 1

- добавя се извършване на рехабилитация на пречиствателната станция за питейни води към язовир „Студена“;

- размерът на заема е намален с 11 000 000 евро.

Дейностите по Проекта са разделени на три части във връзка с финансирането им от заема - част А – „Консултантски услуги“; част Б – „Изготвяне на регионални генерални планове“; част В – „Изграждане и рехабилитация на язовири“. С измененията на споразумението се променят и допустимите разходи за финансиране на отделните части, както следва:

Таблица № 1

Промени в допустимите разходи за финансиране по частите на Проект РОИ

Категория допустими разходи за финансиране от заема по Проект РОИ	Съгласно Заемно споразумение № 7834-BG от 01.02.2010 г. (в евро)	Съгласно изменение на Заемното споразумение от 17.05.2011 г. (в евро)	Съгласно изменение на Заемното споразумение от 03.10.2014 г. (в евро)
Част А – Консултантски услуги	4 093 500	6 220 800	8 397 500
Част Б – Подготовка на регионални генерални планове	16 704 000	12 960 000	9 800 000
Част В – строителни работи и стоки за доизграждане и рехабилитация на язовири	60 000 000	61 616 700	51 600 000
Еднократна авансова комисионна	202 500	202 500	202 500
Обща стойност на заема	81 000 000	81 000 000	70 000 000

Източник: Заемно споразумение № 7834-BG от 01.02.2010 г. и измененията към него от 17.05.2011 г. и от 03.10.2014 г.

ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

1. Цели на одита

Целта на одита е да се направи независима и обективна оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“.

Специфични цели на одита са:

1.1. Да се оцени ефективността и ефикасността на управлението на изпълнението на Проект РОИ;

1.2. Да се оцени ефективността и ефикасността на изпълнението на отделните части на Проект РОИ.

2. Обхват на одита

Одитираният период е от 01.02.2010 г. до 30.06.2015 г. Проект РОИ е в процес на изпълнение и информацията се изменя динамично. За постигане на по-голяма актуалност на доклада, за част от обектите данните са цитирани към 31.12.2015 г.

Основен въпрос при одита: Ефективно и ефикасно ли е изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ (Проект РОИ)?

Специфични въпроси:

- Проект РОИ допринася ли за постигане на стратегическите цели за развитие на ВиК сектора?

- Създадената организация за управление на Проекта в МРРБ осигурява ли условия за неговото ефективно и ефикасно изпълнение?

- Ефективно и ефикасно ли е финансовото управление на средствата по Проект РОИ?

- Ефективно ли е приложението на изготвените регионални генерални планове за ВиК системите (РГП) по Проект РОИ?

- Създадени ли са условия за ефективно и ефикасно изпълнение на предвидените обекти за строителство и рехабилитация по Проект РОИ?

- Ефективно ли функционира системата за мониторинг, отчетност, публичност и прозрачност на изпълнението на Проект РОИ?

При одита са анализирани и оценени уместността на проекта спрямо стратегическите цели за развитие на сектор ВиК; дейностите и взетите решения по управлението и изпълнението на проекта; финансирането и физическото изпълнение на Проекта; мониторинга, отчетността, публичността и прозрачността на изпълнението на Проекта.

3. Одитни критерии

Определените критерии за оценка са приложени в Приложение № 12 към доклада.

4. Одитна методология

Одитен подход

При одита е приложен резултатно-ориентираният подход.

Методи за събиране и анализ на информация

Използваните при одита методи са пояснени в Приложение № 12 към доклада.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

1. Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ и постигане на стратегическите цели за развитие на ВиК сектора

1.1. Язовири за питейно водоснабдяване

През 2001 г. Министерският съвет приема Програма за необходимите мерки в условията на тенденция към засушаване.⁶ В нея една от определените мерки за преодоляване на кризите в питейно-битовото водоснабдяване е „довършване на обекти от местно значение за решаване на проблеми в питейно-битовото водоснабдяване“. Определени са приоритетни обекти за финансиране, решаващи кризите в питейно-битовото водоснабдяване, от които девет язовира за изграждане и доизграждане.

Таблица № 2

Хидровъзел	Степен на изграденост към 2001 г. (в %)
„Черни Осъм“	0
„Ракочевица“	0
„Кюстендил“	55
„Бяла“	0
„Пловдивци“	65
„Нейковци“	65
„Индже войвода“	30
„Луда Яна“	70
„Тича“	0

В Стратегията за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията в Република България (обхващаща периода от 2003 г. до 2015 г.)⁷ една от целите е „Подобряване качеството на ВиК услугите и достигане до нивата и стандартите на тези услуги в страните от Европейския съюз“. Със стратегията се приема за целесъобразно от обектите, предвидени за изграждане и доизграждане с Програмата от 2001 г., да се доизградят обектите, които имат степен на завършеност над 50%, а именно:

Таблица № 3

Язовир	Степен на изграденост ⁸ към 2001 г. (в %)
„Луда Яна“	70
„Пловдивци“	65
„Кюстендил“	55
„Нейковци“	65

⁶ Приета от Министерския съвет с Решение № 43 от 30.01.2001 г.

⁷ <http://www.strategy.bg>

⁸ Стратегията за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията в Република България – т.3.2.5.3. Инвестиционни програми и проекти, Б. Програма за необходимите мерки в условията на тенденция на засушаване, Таблица 14

Някои от определените обекти са в процес на строителство повече от 20 години.⁹ В Плана за действия към стратегията е приет краен срок за изпълнението, който да съответства на сроковете, в които страната ни трябва да изпълни поетите ангажименти за членство в Европейския съюз в областта на водите и предоставянето на услугите водоснабдяване и канализация. Чрез тях се предвижда да се постави началото на реструктурирането на сектора ВиК и създаването на условия за достигане на качество във водните услуги, отговарящо на Европейските норми и директиви. За определените в нея като дългосрочни мерки „Доизграждане и изграждане на нови язовири за водоснабдяване“ и „Изграждане на ПСПВ“ срокът за изпълнение е до 31.12.2015 г. Като отговорно ведомство е посочено МРРБ.

С подписаното през 2010 г. заемно споразумение между Република България и МБВР за финансиране на Проект РОИ са предвидени инвестиционни дейности¹⁰ за пълното изграждане на язовир „Луда Яна“, язовир „Пловдивци“ и язовир „Нейковци“, включително прилежащите към тях пречиствателни станции за питейни води; както и за рехабилитация на язовир „Студена“.

От определените в Стратегията за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията язовири, в Проект РОИ не е включен язовир "Кюстендил", предвиден да водоснабдява 127 969 жители¹¹.

Язовир „Студена“ е построен през 1955 г. Чрез рехабилитацията му се цели подобряване на водоснабдяването на жителите на гр. Перник, които по данни на НСИ¹² към 31.12.2014 г. са 100 254, а заедно със селата – 127 048 жители.

През 2014 г. от обхвата на Проект РОИ, поради недостиг на финансови ресурси, е изключено доизграждането на язовир „Нейковци“ и е удължен с две години срокът за изпълнение на Проекта - до м. декември, 2017 г.¹³

Към 31.12.2015 г. работните процеси по изграждането и рехабилитацията на язовирите по Проект РОИ са на етапи на развитие и срокове на изпълнение, които показват значителна забава, както спрямо предвидения в стратегията срок - 31.12.2015 г., така и спрямо срока за изпълнение на Проекта, определен със Заемното споразумение – м. декември 2017 г.¹⁴

Определените стратегически цели по създаването на условия за достигане на качество във водните услуги, отговарящо на Европейските норми и директиви, чрез доизграждане и изграждане на нови язовири за водоснабдяване, частично се изпълняват с Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, чрез доизграждането на язовирите „Пловдивци“ и „Луда Яна“. Към 31.12.2015 г. не са осигурени инвестиции за доизграждането на предвидените в стратегическия документ язовири „Кюстендил“ и „Нейковци“.

Определеният срок за доизграждане на язовири – 31.12.2015 г. в Плана за действие на Стратегията за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията в Република България не е спазен относно обектите, изпълнявани по Проект РОИ.

⁹ яз. „Кюстендил“

¹⁰ Одитно доказателство № 1

¹¹ www.nsi.bg – Демографска и социална статистика; Население – демография, миграция и прогнози; Население по области, общини, местоживее и пол

¹² www.nsi.bg – Демографска и социална статистика; Население – демография, миграция и прогнози; Население по области, общини, местоживее и пол.

¹³ По Проекта се финансира единствено изготвянето на технически проект и тръжна документация за възлагане на строителството на язовира.

¹⁴ Въпросите са разгледани в т. 5 от одитния доклад.

1.2. Регионални генерални планове за ВиК системите

През 2009 г. в Закона за водите (ЗВ) се въвеждат регламенти относно планиране на развитието на водоснабдителните и канализационни системи. В чл. 198и от ЗВ¹⁵ е регламентирано, че планирането се извършва чрез регионални генерални планове (РГП) на ВиК и генерални планове за ВиК на агломерации над 10 000 е.ж. Определено е, че регионалният генерален план съдържа най-малко:

- анализ на състоянието и нуждите на ВиК системите и съоръженията на съответната територия;
- анализ на цената и качеството на предоставените ВиК услуги в обособената територия и прогноза за развитие на ВиК услугата с цел удовлетворяване на потребителите, намаляване на загубите на вода и осигуряване на добро качество на услугата при социална поносимост на цената;
- цели и приоритети за развитие на ВиК системите и съоръженията в обособената територия, чрез които се постига съответствие с правото на Европейския съюз и с планираните в съответния план за управление на речния басейн програми от мерки по събиране, отвеждане и пречистване на отпадъчните води от урбанизираните територии;
- населени места над 10 000 е.ж., за които се изготвят генерални планове на агломерации и график за приемането им;
- дългосрочна инвестиционна програма за изпълнението на плана и краткосрочна инвестиционна програма за първия 5-годишен период.

В *Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор*¹⁶ е определена основна стратегическа цел „Устойчиво ползване на водните ресурси и на водните екосистеми, осигуряващо в оптимална степен сегашните и бъдещите нужди на населението и икономиката на страната”.

Въз основа на анализ на водностопанската инфраструктура е изведено, че процентът на изграденост на канализационната мрежа е сравнително нисък (61%)¹⁷. Срокът на амортизация на мрежата е изтекъл и има висок процент на инфилтрация на чужди води (течове от загуби на вода, подпочвени и дренажни води). Липсват норми, които да гарантират финансово, организационно и управленско обезпечаване на изпълнението и прилагането на Плановите за управление на речните басейни и програмите от мерки към тях. За адекватно управление на водния сектор е необходимо създаване на стройна информационна система, отчитаща разходи и източници на финансиране по отделни направления. Изразходването на средствата за инвестиции във водоснабдителни и канализационни системи и пречиствателни станции за отпадни води (ПСОВ) е неефективно (високи разходи на 1 км водопровод и канализация, ПСОВ и т.н.).

При разработване на стратегията са налични три одобрени генерални плана¹⁸, ориентирани към осъществяване на отделни проекти, свързани с проблемите на качеството на водата, съответствието с директивите на ЕС и подмяната на определени участъци от мрежите. Съгласно стратегията се предвижда да се пристъпи към

¹⁵С допълнения в Закона за водите – Глава единадесета „а“ „Управление, планиране и изграждане на ВиК системи. предоставяне на ВиК услуги. единна информационна система за ВиК услуги. регистриране на асоциации по ВиК и на ВиК оператори, Раздел II „Планиране на развитието на водоснабдителни и канализационни системи“, ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 24.09.2009 г.

¹⁶ Документът е приет с Решение на Народното събрание от 21.11.2012 г.

¹⁷ Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор, стр. 7-8

¹⁸ Изготвени са два регионални генерални плана - за Перник и за Ямбол и един генерален план за Ботевград (ГП за агломерация над 10 000 е.ж.).

надграждане на инвестициите в генералните планове, за подпомагане планирането на капиталовите разходи и осъществяване на дейностите по предоставяне на ВиК услуги.

Дългосрочната визия на правителството за постигне финансово, технически и екологично устойчив ВиК отрасъл е заявена и в *Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията на Република България за периода 2014 – 2023 г.*

Стратегическите цели са насочени към постигане на съответствие, устойчивост, социална поносимост, качество на услугите и ефикасност на ВиК операторите, които съответстват на добрите европейски практики.

Стратегическият инвестиционен план за отрасъл ВиК изисква изготвяне на надежден план за финансиране на дейностите в отрасъла в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

Като специфични цели са определени: избягване на забавянето при осъществяване на ВиК проекти от МРРБ, основа за което са качествени регионални генерални ВиК планове; преразглеждане границите на агломерациите за постигане на разходно ефективно съответствие и регионален подход за осъществяване на разходите за съответствие въз основа на регионалните генерални ВиК планове. За изпълнение и одобряване на регионалните генерални ВиК планове е определен срок до 31.03.2015 г.¹⁹

Проектът за развитие на общинската инфраструктура, финансиран със заем от МБВР²⁰, включва „Подготовка на генерални планове“²¹. Съгласно Заемното споразумение, подготовката на регионалните генерални планове е с цел да се подпомогне заемополучателя, чрез МРРБ, да определи потребностите от инвестиране в рехабилитация на водоснабдителната мрежа и изграждане на канализационна мрежа и пречиствателни станции за отпадни води, и да изпълни приложимите разпоредби на директивите на ЕС за водата и за отпадните води.

Регионалните генерални планове по Проект РОИ са изготвени и одобрени до март 2014 г., с което е спазен определеният в стратегическите документи срок. Разработените и одобрени регионални генерални планове²² са условие да започнат редица процеси, между които осъществяване на предпроектни проучвания на отделните инвестиционни проекти и е предпоставка за усвояване на средства по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г.“.

Разработените регионални генерални планове, с определените в тях потребности от инвестиции в рехабилитация на водоснабдителната мрежа и изграждане на канализационна мрежа и пречиствателни станции за отпадни води, са една от основните мерки за реализиране на дългосрочната визия на правителството за постигне финансово, технически и екологично устойчив ВиК отрасъл, който предоставя ВиК услуги с високо качество на социално поносими за потребителите цени и са предпоставки за изпълнение на ангажиментите, съгласно приложимите директиви на ЕС за водата и за отпадъчните води.

¹⁹ Таблица 3: Основни мерки по политиките в отрасъл ВиК, отговорни институции и срокове за тяхното изпълнение от Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г.,

²⁰ Одитно доказателство № 1

²¹ Част Б - „Подготовка на Генерални планове“, Приложение 1 от заемното споразумение (2010 г.)

²² Изготвени са 51 РГП за цялата територия на Р България по три договора за консултантски услуги.

2. Управление на изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“

2.1 Оперативно ръководство на Проекта

С оглед да се осигури последователност, прозрачност и отчетност на процедурите за изпълнението на Проект РОИ в съответствие със Заемното споразумение и националното законодателство и регламенти, министърът на регионалното развитие и благоустройството утвърждава Оперативно ръководство на Проекта (ОРП) със заповед № РД 02-14-1902 от 20.10.2009 г. Ръководството е изрично описано в частта от Заемното споразумение, уреждаща институционалните условия за изпълнение на Проекта, и като такова създава правно обвързващи ангажименти.^{23, 24}

Във предговора на ОРП е регламентирано, че съдържанието на документа може да бъде изменяно и допълвано периодично, в съответствие с изискванията на правителството, Световната банка, дейности по Проекта или правни и икономически обстоятелства.²⁵ Съгласно клауза в Заемното споразумение²⁶, МРРБ следва редовно да актуализира ОРП по удовлетворителен за Банката начин.

В ОРП са определени процедурите за управлението на Проекта, включително процедури, свързани с организацията на администрацията, снабдяването, счетоводството, финансовото управление, мониторинга и оценката, както и образци на отчети.

Със сключения договор за консултантски услуги за подпомагане изпълнението на Проекта (PISA)²⁷ е възложено „консултантът да актуализира ОРП, когато бъде необходимо“²⁸. Уточнено е, че консултантът следва да прави преглед на съществуващото ОРП и да дава предложения на звеното за изпълнение на Проекта (ЗИП)²⁹ за актуализирането му, за регламентиране на процедурите между заинтересованите страни, функциите и комуникацията между тях.

През одитирания период са извършени две актуализации на ОРП – от м. април 2012 г., след изменението на Заемното споразумение от 2011 г., и от юли 2013 г., след сключване на договора за консултантски услуги PISA (29.06.2012 г.).

От анализа на съдържанието на документа и неговата актуалност се установи, че към 31.12.2015 г. в ОРП не са отразени съществените промени в Проект РОИ, приети с изменението на Заемното споразумение от м. декември 2014 г.:

- не е актуализиран обхватът на Проекта - отпада строителството на един язовир и се включва рехабилитацията на една пречиствателна станция за питейни води;
- не е актуализиран срокът за изпълнение на Проекта - срокът е удължен с две години;
- не са актуализирани индикативните стойности на отделните части на Проекта и цялостната му стойност;

²³ Одитно доказателство № 1 - ОРП е оповестено в анекс „Дефиниции“, т. 14 и в раздел I, А, т. 2 от Приложение 2 на Заемното споразумение от 01.02.2010 г.

²⁴ Одитно доказателство № 7 – предговор към ОРП от 2009 г. и измененията му от 2012 г. и 2013 г.

²⁵ Одитно доказателство № 7 – предговор към ОРП от 2009 г. и измененията му от 2012 г. и 2013 г.

²⁶ Приложение № 1 - Приложение 2, I, А, т. 2 от Заемното споразумение

²⁷ Одитно доказателство № 12 - Договор РД-02-29-130/29.06.2012 г. за консултантски услуги (Project Implementation Support Assistance - PISA)

²⁸ Одитно доказателство № 12 - Приложение А Описание на услугите, Техническо задание, раздел VI Отчитане на работата, т. 3 от договор № РД 02-29-130 от 29.06.2012 г. за консултантски услуги PISA

²⁹ Структурата и задачите на ЗИП са разгледани в следващите точки на доклада.

- не са отразени правилно и не са допълнени документите за отчитане напредъка на Проекта пред Банката, спрямо предвидените документи в Заемното споразумение;³⁰

- редът за докладване, отразен в схемата на организационната структура на ЗИП³¹, не съответства на описаните в Приложение 2 „Описание на длъжностите на персонала на ЗИП“ от ОРП.³²

Оперативното ръководство на Проекта е основен документ, регламентиращ управлението на Проект РОИ. Пропуските в актуализацията на документа създават риск за правилното, своевременното и ефективно изпълнение на Проекта.

2.2. Звено за изпълнение на Проекта

В Заемното споразумение са определени изисквания към организацията за изпълнение на Проекта³³. Съгласно споразумението, МРРБ се ангажира да поддържа Звено за изпълнение на Проекта (ЗИП)³⁴, като осигури необходимите ресурси, квалифициран и достатъчен персонал за цялостното управление и изпълнение на Проекта. ЗИП следва да бъде част от дирекция ВиК в МРРБ и да поддържа постоянно ядро от служители през целия срок на Проекта и при състав, определен в ОРП³⁵. Министърът на регионалното развитие и благоустройството следва да определи заместник-министър, който да контролира и координира управлението и изпълнението на Проекта и да контролира дейността на създаденото Звено за изпълнение на проекта.

С ОРП се определя както минималният състав на ЗИП, така и задълженията, отговорностите и изискванията за квалификация и опит на лицата, на които са възложени.³⁶ Определената структура на ЗИП с ОРП претърпява промени при двете изменения на документа (2012 г. и 2013 г.). Измененията са показани в Приложение № 10 от одитния доклад.

През одитирания период министърът на МРРБ, със заповед, определя заместник-министър, който да управлява Проекта, в т.ч. да ръководи, контролира и определя състава на ЗИП.³⁷

В изпълнение на възложените му задачи, упълномощеният заместник-министър, със своя заповед, определя структурата и състава на ЗИП³⁸. За одитирания период структурата на ЗИП, определена от заместник-министъра, претърпява няколко промени, представени в Приложение № 9 на одитния доклад.³⁹

³⁰ Не е отразено изискването за изготвяне на доклад за полугодieto за напредъка по възлагането на поръчки (Bi-annual Procurement Progress Report), добавено в изменението на заемното споразумение от м. декември 2014 г. - Приложение 2, III, Г, т. 2;

Не е отразено изискването за изготвяне на отчети по Проекта в съгласие с разпоредбите на чл. 5.08. от Общите условия за заеми на Банката – т. 1, А, II „Мониторинг, отчитане и оценка на Проекта“ от Приложение 2 на Заемното споразумение.

³¹ Одитно доказателство № 7 - т. 4.2. от ОРП (2013 г.)

³² Одитно доказателство № 7 – ОРП (2013 г.) - Схемата на организационната структура на ЗИП и ангажиментите за докладване в т. 4.2 на стр. 15 не съответства на предвидените задължения за докладване за заместник-ръководителя на Проекта, за координатора на Проекта и за подкоординаторите за отделните язовири, определени в Приложение № 2 от ОРП.

³³ Одитно доказателство № 1 - Приложение 2, раздел I на заемното споразумение

³⁴ Съгласно част А „Институционална уредба“ Учредено в рамките на МРРБ, със заповед на министъра на МРРБ от 20.10.2009 г., и измененията към нея.

³⁵ Одитно доказателство № 7

³⁶ Одитно доказателство № 7

³⁷ Одитно доказателство № 2

³⁸ Одитно доказателство № 3 - В заповедите звеното е определено като „звено за управление на Проекта“, което не кореспондира с наименованието, определено в Заемното споразумение – „звено за изпълнение на Проекта“.

³⁹ Приложение № 9

Ръководството на ЗИП се осъществява от „ръководител на Проекта“. В ОРП е определено, че ръководителят на Проекта носи цялата отговорност за изпълнението му и взема всички съответни технически, административни и бюджетни решения за контрола и управлението на дейностите, свързани с изпълнението на Проекта в съответствие с разпоредбите на ОРП, Заемното споразумение и при спазване на българското законодателство.⁴⁰

От 01.09.2010 г. до 31.12.2015 г., със заповедите за определяне на ЗИП⁴¹, за ръководител на Проекта е определено лице, което не е служител на МРРБ.

За периода от 30.07.2010 г. до 18.08.2012 г. взаимоотношенията на министерството с лицето са уредени с граждански договори, с които му е възложено да ръководи Проекта⁴². На 11.09.2012 г. с лицето е сключен граждански договор, в чийто предмет са предвидени дейности, съвпадащи с дейността на консултанта за подпомагане на Проекта (PISA), като не му е възложено изрично да бъде ръководител на Проект РОИ. Договорът е със срок до 11.04.2013 г.⁴³

От м. април 2013 г. до 31.12.2015 г. лицето не е в служебни, трудови или облигационни правоотношения с МРРБ, като за същия период е определено за ръководител на Проекта със заповеди №№ РД-02-14-504 от 28.05.2013 г. и РД-02-14-889 от 17.09.2013 г. (действаща към 31.12.2015 г.) на упълномощения заместник-министър. По обяснение на МРРБ, лицето изпълнява длъжността на основание цитираните заповеди⁴⁴, като за периода лицето взема участие в срещи за обсъждане и вземане на решения за изпълнението на Проект РОИ⁴⁵, съгласува документи за одобряване на плащания по договори с изпълнители по Проекта, в качеството му на ръководител.⁴⁶ Определените в ОРП отговорности и задължения за ръководител на Проекта не са делегирани на други членове на звеното.⁴⁷

В периода от април 2013 г. до 31.12.2015 г. ръководителят изпълнява функциите без да са му вменени конкретни задължения и отговорности във връзка с изпълнението на Проекта, поради липсата на създадени правоотношения между МРРБ и лицето. Създаден е риск за изпълнението на Проект РОИ, тъй като ключова фигура в процеса на управление изпълнява неформално функциите си.

Съгласно ОРП, заместник-ръководителят на Проекта носи цялата отговорност за подпомагане на ръководителя на Проекта в изпълнението на Проекта. Заместник-ръководителят по Проекта отговаря на експертно ниво за навременното изпълнение на Проекта и координацията между останалите членове на ЗИП и ръководителя на Проекта и отговаря за своевременното и успешно изпълнение на Част Б от Проекта – Изготвяне на регионални генерални планове на ВиК системите в страната.⁴⁸

От ноември 2012 г. заместник-ръководител на Проекта е директорът на дирекция ВиК.⁴⁹ На практика той изпълнява отчасти ролята на ръководител на Проекта, упражнявайки правомощията си на директор, като документално не е създадена яснота относно неговите разширени задължения и отговорности по Проекта.⁵⁰

⁴⁰ Одитно доказателство № 7 - ОРП, редакция от 2013 г., приложение 2, т. 1

⁴¹ Одитно доказателство № 3 – Заповеди на заместник-министъра за структурата и състава на ЗИП

⁴² Одитни доказателства №№ 3 и 5

⁴³ Одитно доказателство № 5 - РД 02-18-965 от 11.09.2012 г.

⁴⁴ Одитно доказателство № 55

⁴⁵ Одитни доказателства № 14 и 46 - Участва на всички срещи с Банката при мисиите ѝ в България за мониторинг на Проекта. Участва в срещи във връзка с изпълнението на Проекта.

⁴⁶ Одитни доказателства №№ 39 и 40

⁴⁷ Одитно доказателство № 9

⁴⁸ Одитно доказателство № 7

⁴⁹ Одитно доказателство № 3

⁵⁰ Одитни доказателства №№ 7 и 9 – ОРП (2013 г.), Приложение 2

Към момента на извършване на одита определените със заповедите на заместник-министъра длъжности в ЗИП не покриват изцяло минималния състав на звеното, определен в ОРП.

В ОРП е определена длъжност „Главен счетоводител“. В заповедта е определена длъжност „Експерт финансово управление, отговорен за счетоводните записвания“, която предвид установените извършвани задачи от длъжностното лице, не кореспондира изцяло с определените в ОРП задължения и отговорности за длъжността „Главен счетоводител“.

В ОРП са определени длъжности „Координатор на Проекта“ и „Експерт по търговете“. В заповедта е определена една длъжност „Координатор на Проекта и експерт по търговете“. При одита е установено, че лицето, на което е възложена, изпълнява и дейности, които следва да са от компетенцията на финансовите и/или техническите специалисти в ЗИП (изготвяне на заявки за усвояване на средства от заема; съгласуване на платежни документи).⁵¹

В заповедите за определяне на ЗИП не е изрично отбелязано, че задълженията и отговорностите на членовете на звеното са определени в ОРП.⁵² На одитния екип не са представени документи, от които да е видно, че всички членове на ЗИП са запознати с определените им задължения и отговорности в ОРП, като същите не се съдържат и в длъжностните характеристики на лицата.⁵³

По обяснения на МРРБ, ЗИП решава задачите и възникналите проблеми в работен порядък на вътрешни срещи на звеното, без да се извършва документиране на обсъжданията и взетите решения. Не е осигурена проследимост на работата на звеното. От представените документи не може да се изясни създадената оперативна организация на работа на ЗИП.⁵⁴

Установените несъответствия между структурата на ЗИП, определена в ОРП, като основен документ, регламентиращ управлението на Проекта, и тази, определена със заповед на заместник-министъра, води до неяснота относно задълженията и отговорностите на част от длъжностните лица в ЗИП, което обуславя съществен риск за правилното, своевременното и ефективното изпълнение на Проекта.

Не са създадени условия за проследяване на работата на ЗИП и възможност за оценка относно ефективността и своевременността на взетите решения.

2.3. Консултант за подпомагане изпълнението на Проекта

Институционалната подкрепа на ЗИП по време на изпълнението на Проекта се осигурява от консултант Project Implementation Support Assistance (PISA). Консултантът PISA е неразделна част от екипа на ЗИП и е отговорен за мониторинга на подготовката на регионалните генерални планове и за изпълнението на проектите за язовирите.⁵⁵

Договорът с консултанта PISA за съдействие и подпомагане на изпълнението на Проекта е сключен през м. юни 2012 г.⁵⁶ Стойността на договора е 831 366 евро, а след изменението му от 29.07.2015 г. общата стойност нараства на 1 258 657,2 евро. Първоначалният срок на договора е 36 месеца, като след юли 2015 г. се удължава с 30

Фактите са пояснени и в т. 3.2.3. на одитния доклад.

⁵¹ Фактите са пояснени в т. 3.1.4. и т. 3.2.3. от одитния доклад.

⁵² Одитно доказателство № 3

⁵³ Одитни доказателства №№ 4 и 55

⁵⁴ Одитно доказателство № 53

⁵⁵ Съгласно т. 4.2 от ОРП от юли 2013 г.

⁵⁶ Дейността на консултанта е включена като част от Проект РОИ с промяната на заемното споразумение от 2011 г. Договор РД-02-29-130 от 29.06.2012 г. за консултантски услуги за подпомагане на Проекта е подписан с консорциум Хидроскан-Инфрапроект-Хидрогео.

месеца (общо 66 месеца), в съответствие с удължения срок за изпълнение на Проект РОИ до м. декември 2017 г.⁵⁷

Определените в договора цели за постигане с консултантските услуги са мониторинг и координация на всички договори по Проекта, за да се осигури срочно изпълнение и добро качество на всички услуги и работи, които ще бъдат финансирани и да се подпомогне ЗИП да започне дейностите по Проекта, които не са осъществени при подписването на договора.⁵⁸

В договора е определено, че показател за успешното постигане на целите е напредъкът в изпълнението на всички компоненти да бъде определен като изцяло задоволителен и в съответствие с графици по договорите. Отбелязано е, че целите ще бъдат постигнати чрез предоставяне на своевременни и достатъчни услуги по оперативна поддръжка за ЗИП в МРРБ. Поддръжката ще обхваща всички – както технически, така и други области на Проект РОИ, за да бъде улеснено своевременното изпълнение на голям брой генерални планове на ВиК системи по договорите по Част Б на Проект РОИ и в същото време предоставяне на съвети и съдействие по Част В по време на проектирането и строежа на всичките четири язовира, финансирани по Проект РОИ.⁵⁹

Спецификата на договора относно начина, по който са възложени част от задачите на консултанта, определя необходимостта ЗИП да възлага на консултанта конкретни задачи.⁶⁰

Определените с договора за консултантски услуги функции на консултанта PISA частично се припокриват с функции на членове на ЗИП, определени в ОРП, както и на изпълнителите по договорите за супервизия и строителен надзор на проектирането и строителството на отделните язовири.⁶¹

С изменение на договора от 29.07.2015 г., на консултанта PISA са възложени отделни конкретни задачи. Предвидено е да се определи спецификата на задачите на консултанта PISA за отделните обекти за строителство и да се разграничи дейността му от дейността на консултантите по договорите за строителен надзор за постигане на координация между тях.⁶² В изменението също е предвидено част от задачите да се изпълняват при заявено желание от МРРБ, което обуславя възлагане на задачи на консултанта PISA, извършването на контрол и оценка на изпълнението им от страна на ЗИП (МРРБ).

В техническото задание, част от приложенията към договора с консултанта PISA, са определени изисквания за квалификацията, която трябва да притежава екипът на консултанта. В т. 4.3 от Общите условия на договора е определено, че ключовите експерти и подконсултантите, посочени по длъжности и по име в Приложение С на договора, се одобряват от клиента (МРРБ). Консултантът се задължава да представи на клиента за проверка и одобрение копие от автобиографиите на друг персонал, който предлага за изпълнение на услугите. Ако клиентът не възрази писмено (като посочи причините за това възражение) в срок от 21 дни от датата, на която получи автобиографиите, ще се счита, че одобрява предложения персонал. Консултантът е

⁵⁷ Одитно доказателство № 12

⁵⁸ Одитно доказателство № 12 – Приложение А към договора за консултантски услуги PISA – техническо задание, III, т. 1

⁵⁹ Одитно доказателство № 12 – Приложение А към договора за консултантски услуги PISA – техническо задание, III, т. 2 и т. 3

⁶⁰ Предоставяне на съвети и съдействие по Част В по време на проектирането и строежа на всичките четири язовира, финансирани по Проект РОИ.

⁶¹ Одитни доказателства №№ 7 и 12

⁶² Одитно доказателство № 12 – Изменение на договора за консултантски услуги PISA от 29.07.2015 г.

уведомил ЗИП за промяна на „неключов персонал“ на 09.07.2012 г., 13.02.2013 г. и 01.10.2014 г.⁶³ От МРРБ не са отправени възражения за предложените от консултанта промени на персонала му.⁶⁴ Не са представени документи за извършено обсъждане и одобряване на предложените промени.⁶⁵ Съществува риск за възложителя – МРРБ, в резултат на извършените промени в екипа на консултанта, лицата да не отговарят на изискванията за квалификация и опит, определени в договора за консултантски услуги.

2.4. Подпомагане изпълнението на Проект РОИ чрез възлагане на услуги с граждански договори

2.4.1. Сключен е договор РД-02-18-1086 от 19.10.2012 г.⁶⁶ с юридически консултант по предложение на директора на дирекция ВиК в МРРБ. Договорът е със срок от шест месеца на стойност 8 700 лв. Предвидено е консултантът да участва в преговори, подготовка и сключване на договори, подготовка на документация за провеждане на тръжни процедури, текущ контрол и подпомагане по възникнали юридически казуси. Консултантът е включен в състава на ЗИП със заповед на отговорния заместник-министър.⁶⁷

Отчетените услуги от лицето, изпълнени по гражданския договор не могат да бъдат ясно разграничени от възложените задачи на консултанта PISA. Към момента на сключване на договора е в сила и договорът на консултанта PISA, в екипа на който също е включен юридически консултант.⁶⁸

2.4.2. За оказване на консултации по финансови въпроси към ЗИП, за периода от 09.08.2011 г. до 25.07.2013 г., последователно са сключени 4 граждански договора с едно лице. Необходимостта от възлагане на услугата е обоснована от директора на дирекция ВиК с опита на лицето в осъществяването на предходен проект с МБВР през 2009 г. След 29.06.2012 г. влиза в сила договорът с консултанта PISA, екипът на който включва трима финансови специалисти.⁶⁹ Полученото по договорите възнаграждение е на обща стойност от 13 260 лв.⁷⁰

От м. август 2013 г. до 01.10.2014 г. лицето не е в служебни, трудови или облигационни правоотношения с МРРБ. През същия период лицето е изготвяло заявките за получаване на средства от заема по Проект РОИ и участва в срещи на МРРБ с Банката при мисиите ѝ за мониторинг на напредъка на Проект РОИ.^{71, 72}

За периода, в който не са създадени правоотношения, за лицето не възниква отговорност за изпълняваните задължения.

Консултантът PISA, с писмо вх. № 99-00-1-27(83) от 01.10.2014 г., уведомява заместник-ръководителя на ЗИП, че включва в състава на екипа си като неключов експерт същото лице, считано от 01.10.2014 г., като „външен финансов консултант“. Съгласно изменението на договора за консултантски услуги PISA от 29.07.2015 г., лицето е включено в състава на консултанта като финансов експерт по Част А и Част В от Проект РОИ за изготвяне на отчети от месец август 2015 г., видно от приложения времеви график към договора. За периода от октомври 2014 г. до август 2015 г. по договора на консултанта PISA не е предвидено лицето да извършва дейност.

⁶³ Одитно доказателство № 13

⁶⁴ Промяна на персонал е предложена от консултанта PISA и приета от МРРБ и към изменението на договора за консултантски услуги от 29.07.2015 г.

⁶⁵ Одитно доказателство № 53

⁶⁶ Одитно доказателство № 5

⁶⁷ Одитни доказателства №№ 3 и 5

⁶⁸ Одитно доказателство № 12 – Договор № РД 02-29-130 от 29.06.2012 г. – Приложение D

⁶⁹ Одитно доказателство № 12 – Договор № РД 02-29-130 от 29.06.2012 г. – Приложение D

⁷⁰ Одитни доказателства №№ 5 и 6

⁷¹ Изпълнението на услугите от лицето е разгледано в т. 3.1.4 на одитния доклад.

⁷² Одитно доказателство № 46

Съществуващото припокриване между възложени с граждански договори задачи и такива, възложени на консултанта PISA, е признак за неефективност при ползването на консултантските услуги на консултанта PISA и води до неефикасност при изпълнението на Проект РОИ.

2.5. Комуникация и координация при управление изпълнението на Проект РОИ

Процесите на комуникация и координация при изпълнението на Проект РОИ са от решаващо значение за неговото ефективно и ефикасно изпълнение. Проект РОИ обединява пет мащабни самостоятелни задачи - изготвяне на РГП, доизграждане на три язовира и ПСПВ към тях и рехабилитация на един язовир и една ПСПВ. Изпълнението на дейностите по Проекта, финансирани със заемни средства, се възлага с 18 договора.

С ОРП са определени както задачите на членовете на ЗИП, така и линиите на комуникация и координация при изпълнението на възложените им функции.

Осъществяването на комуникацията и координацията между отделните участници при изпълнението на Проект РОИ е възложено на координатора на Проекта. Съгласно ОРП, той е отговорен за изпълнението на административните дейности по Проекта, като координира дейността на другите служители на ЗИП. Изисква се координаторът да докладва на ръководителя на Проекта и на отговорния заместник-министър.

Структурата на ЗИП включва и координатор на Проекта - техническо управление, който съгласно ОРП носи цялата отговорност за изпълнение на техническите дейности. Лицето следва да координира дейността на другите служители на ЗИП, в сътрудничество с подкоординаторите за отделните язовири, да контролира и дава насоки на изпълнителите по Проекта, да отговаря и за обмена на документи и кореспонденция с изпълнителите. Координаторът – техническо управление докладва на Координатор на Проекта.⁷³

При анализа на протоколите за проведени срещи с изпълнители на дейности по изграждането на язовирите, и докладите на МБВР от мисиите ѝ в България за мониторинг на Проекта се установи, че координаторът на Проекта – техническо управление не присъства на срещите с Банката и рядко присъства на срещи с участниците, на които се обсъждат технически въпроси.⁷⁴

Координаторът - техническо управление, на практика, не изпълнява отредената му ключова роля във връзка с техническото изпълнение, което лишава управлението на Проекта от надеждна и своєвременна техническа експертиза при координирането на действията на участниците в изпълнението на Проект РОИ.

Добрата комуникация и координация между ЗИП и консултанта PISA е важна за успешното изпълнение на Проект РОИ, предвид възложените му задачи във връзка с управлението на изпълнението на Проекта. В договора за консултантски услуги е предвидено „всяко уведомление, искане или съгласие, които се изискват или са разрешени по договора се изготвят в писмен вид“. Всеки такъв документ се счита за изпратен, когато е връчен лично на упълномощен представител на страната, както и когато е изпратен на адреса, посочен в специалните условия на договора.⁷⁵

В хода на одита се установи прилагане на неформална комуникация между ЗИП и консултанта PISA (по e-mail и между неупълномощени лица), както при възлагане на задачи, така и при тяхното изпълнение. Тази форма на комуникация не създава правно

⁷³ Одитно доказателство № 7 – Приложение 2 на ОРП (2013 г.)

⁷⁴ Одитни доказателства №№ 14 и 46 – Протоколите са приложени към месечните отчети на консултанта.

⁷⁵ Одитно доказателство № 12 - т. 1.6.1. от общите условия на договора за консултантски услуги PISA

обвързваща сила по отношение на своевременното и качествено изпълнение на възложените задачи.⁷⁶

Не се спазва редът за комуникация и координация между консултанта и звеното за управление на Проекта, което определя риск от несвоевременно установяване на проблеми и вземане на решения за тяхното преодоляване.

2.6. Документация по Проекта

Със заповед № РД-02-14-1364 от 29.06.2011 г.⁷⁷, отговорният заместник-министър за управлението на Проект РОИ нарежда цялата входяща и изходяща кореспонденция по Заемното споразумение и Проекта да се завежда под един регистрационен номер в деловодната автоматизирана информационна система на МРРБ, като входящата кореспонденция следва да се насочва към дирекция „Инвестиционни дейности“. Определеният със заповедта регистрационен номер е включен и в правилника за документооборота на МРРБ.⁷⁸

Анализът на данните в справката за регистрираните в МРРБ документи във връзка с изпълнението на Проект РОИ за периода от 01.01.2010 г. до 15.05.2015 г. показва, че не се спазва въведения ред и документите не са завеждани под един регистрационен номер.⁷⁹

Практиката при регистрирането на входящата и изходящата кореспонденция по Проект РОИ не гарантира надеждно проследяване в пълнота на документите по Проекта.

Документацията по Проекта се съхранява в дирекция ВиК, в специално определени за целта помещения. Със заповед № РД-02-14-247 от 17.02.2015 г. главният секретар на МРРБ определя три длъжностни лица, отговарящи за специализираните архивохранилища на дирекция ВиК.⁸⁰ В заповедта не е определено изрично лице, което да отговаря за съхраняване на документацията по Проект РОИ. В ОРП също не са определени задължения и отговорности в рамките на ЗИП относно съхраняването на документите по Проекта.

Не се поддържа опис на съхраняваните документи по Проект РОИ, което не позволява да се проследят в хронологичен ред наличните документи, както и да се прецени пълнотата на досието.⁸¹

Прилаганият ред относно регистрацията и архивирането на документите по Проект РОИ не създава увереност за пълнотата и проследяемостта на документацията.

3. Финансово управление на средствата по Проект РОИ

3.1. Осигуряване на средства за финансиране на изпълнението на Проект РОИ

3.1.1. Изготвяне на бюджетни прогнози за ДИЗ по проект РОИ

3.1.1.1. Определяне на плановете стойности на дейностите и обектите по Проект РОИ

Предвиденото финансиране за изпълнението на Проект РОИ към февруари 2010 г. е 101 199 375 евро⁸², от които средства от заема - 81 000 000 евро и от национално съфинансиране - 20 199 375 евро. Средствата са разпределени по трите

⁷⁶ Одитни доказателства №№ 53, 57

⁷⁷ Одитно доказателство № 55

⁷⁸ Одитни доказателства №№ 55 и 57

⁷⁹ Одитно доказателство № 10

⁸⁰ Одитни доказателства №№ 11 и 48

⁸¹ Одитно доказателство № 55

⁸² Съгласно Договор за заем № 7834 – ВГ от 01.02.2010 г.

съставни части на Проекта, както следва: Част А „Помощ за изпълнението на Проекта” – 5 116 875 евро; Част Б „Подготовка на генералните планове” – 20 880 000 евро и Част В „Изграждане и рехабилитация на язовири” – 75 000 000 евро.⁸³

С изменението на Заемното споразумение през 2011 г.⁸⁴ се запазва размерът на заема и на националното съфинансиране, като се променят финансовите разчети по трите части на Проекта - за Част А средствата са 7 776 000 евро, за Част Б – 16 200 000 евро и за Част В – 77 020 875 евро⁸⁵.

С промяната на Заемното споразумение през 2014 г. се реструктурира заемът и се удължава срокът до края на 2017 г. Определя се нов обхват и се променят планираните стойности на дейностите и обектите по Проекта. Необходимият финансов ресурс от заема за изпълнението на Проекта се намалява от 81 млн. евро на 70 млн. евро и националното съфинансиране - от 20 199 375 евро на 17 449 375 евро. Бюджетът на Проект РОИ се занижава с 13 750 000 евро и става 87 449 375 евро, в т. ч.: по част А - 10 496 875 евро, по част Б --12 250 000 евро и по част В – 64 500 000 евро.^{86, 87}

От предвидените за изграждане обекти отпада строителството на язовир „Нейковци” и се добавя обект „Рехабилитация на ПСПВ „Студена-Перник”.

Променени са планираните през 2011 г. стойности на заложените дейности и обекти по трите части на Проект РОИ.

В доклади на министъра на регионалното развитие до МС⁸⁸, изготвени във връзка с изпълнение на процедурите за изменение на Заемното споразумение, за предвидените дейности и обекти по Проекта са посочени промените между планираните им стойности (към 2011 г.) и актуализираните стойности (на база сключени към 2014 г. договори или предложени стойности на договори, предстоящи за сключване),⁸⁹ в това число:

- за шест дейности, по част А на Проекта, в разпределението на средствата е посочена стойността на сключените договори, която е по-висока от планираната стойност към 2011 г.;

- предложената стойност за консултантските услуги за подпомагане на ЗИП е завишена над стойността на сключения договор с консултанта PISA през 2012 г. с оглед сключване на изменение на срока и стойността на договора;

- за обект „Рехабилитация на язовир „Студена” е предложена стойност на договора в размер по-висок от планирания към 2011 г. и е предложена стойност на договора за добавения нов обект в Част В на Проекта - Рехабилитация на ПСПВ Студена-Перник.^{90,91};

⁸³ Одитно доказателство № 1

⁸⁴ Изменение на заемното споразумение от 2011 г., ратифицирано със закон на 22.06.2011 г.

⁸⁵ Промените във финансирането по частите на Проекта са свързани с промяна в обхвата на дейностите по части А и Б и промяна в планираните стойности на дейностите и обектите и по трите части на Проекта.

⁸⁶ В общия размер на финансирането на Проекта (87 449 375 евро) се включва и еднократно заплатената такса управление в размер на 202 500 евро.

⁸⁷ Одитно доказателство № 1

⁸⁸ Доклад, изх. № 03-04-520 от 30.04.2014 г. на МРР до МФ относно окончателен текст на писмо до МБВР и Проекта на споразумение за изменение на Заемното споразумение между Република България и МБВР, подписано на 1 февруари 2010 г. и доклад изх. № 03-04-1510 от 03.11.2014 г. на министъра на регионалното развитие до МС относно проект на Решение на Министерски съвет за предложение за ратифициране със закон на Изменение на заемното споразумение „Проект за развитие на общинската инфраструктура”

⁸⁹ Приложение № 4 Планирани стойности за дейностите и обектите по проект РОИ, съгласно изменението на заемното споразумение през 2014 г. и стойност на сключените договори към 31.07.2015 г.

⁹⁰ Одитно доказателство № 16

- за обект „Завършване на язовир „Пловдивци“ с ПСПВ” предложената стойност е намалена с 3 315 000 евро до 20 300 000 евро спрямо планираната стойност към 2011 г. - 23 615 000 евро. По обяснения на ЗИП, намаляването на планираната стойност на строителството на язовир „Пловдивци“ и ПСПВ към него е въз основа на посочената стойност от Проектанта на обекта в количествено-стойностната сметка към изготвения от него концептуален доклад от м. ноември 2012 г.⁹² В доклада Проектантът посочва два варианта на стойност на строителството на язовира и ПСПВ към него,⁹³ като пояснява че при определяне на стойностите са взети предвид стойности на материали, труд, транспорт, доставка, монтаж, печалба и доставно-складови разходи и отбелязва, че не са включени непреките разходи.⁹⁴ Стойността по първия вариант е 20 268 389 евро и по втория вариант - 20 607 726 евро. В изготвения от консултанта PISA, през август 2013 г., доклад с анализ разходи - ползи за язовир „Пловдивци“^{95,96}, изготвен въз основа на концептуалния проект на Проектанта, е посочено, че стойността на строителството на обекта е 24 322 067 евро. Стойността на подписания на 09.12.2014 г. договор за строителството на язовир „Пловдивци” и ПСПВ е 24 235 093 евро.

Прогнозната стойност на строителството на язовир „Пловдивци“ и ПСПВ към него е намалена с изменението на Заемното споразумение от м. декември 2014 г., от 23 615 000 евро на 20 300 000 евро. Коригираната планирана стойност е неправилно занижена спрямо определената стойност за строителството на язовира от консултанта PISA на етапа на проектиране на обекта (24 322 067 евро). Стойността на сключения договор (24 235 093 евро) надхвърля променената планирана стойност с 3 935 093 евро, което води до нарушаване на индикативния бюджет на Проекта и до невъзможност да се осигури финансиране на утвърдените разчети за изпълнение на останалите дейности и обекти по Проекта, за които е предстоящо сключването на договори.^{97, 98}

По време на одита не са предоставени документи, съдържащи обосноваване и мотивирано предложение за предлаганите стойности за обектите по измененото заемно споразумение.⁹⁹ Докладите на министъра на МРРБ по процедурата за изменение на Заемното споразумение не съдържат обосновка за конкретните изменения на стойностите на отделните дейности и обекти по Проекта.¹⁰⁰

От финансовия анализ на бюджета на Проект РОИ, се установи, че сумата от стойностите на всички сключени договори по Проекта към 31.07.2015 г. (46 377 075 евро) и планираните стойности на недоговорените дейности и обекти (44 300 000 евро) възлиза на 90 677 075 евро и се формира недостиг от заемни и бюджетни средства по индикативния бюджет на Проекта в общ размер на 3 227 700 евро. По предоставено обяснение от одитирания обект, „МРРБ не е

⁹¹ Одитно доказателство № 17

⁹² Одитно доказателство № 53

⁹³ Двамата варианта на предложена стойност на строителство на язовир „Пловдивци” са разработени чрез прилагане на различен подход при изграждането на ПСПВ към язовира. Разликата в стойностите на двата варианта е 548 500 лв.

⁹⁴ Одитно доказателство № 18

⁹⁵ Докладът е изготвен съгласно възложените задачи на консултанта с цел да се установи дали проектът е икономически осъществим и следва ли да бъде изпълнен.

⁹⁶ Одитно доказателство № 19

⁹⁷ Решението за ратифициране на изменението е прието на 26.11.2014 г. от НС, Обн. ДВ, бр.100 от 05.12.2014 г.

⁹⁸ Приложение №4 – строителен надзор на ПСПВ „Студена-Перник“; строителство на язовир „Луда Яна“ и ПСПВ към него; рехабилитация на язовир „Студена“; рехабилитация на ПСПВ „Студена-Перник“

⁹⁹ Одитно доказателство № 48

¹⁰⁰ Одитни доказателства №№ 16 и 17

предприело действия за компенсиране на недостига от средства за финансирането на Проекта, тъй като в одитирания период тръжните процедури за избор на изпълнители не са приключили и съответно недостигът не може да бъде констатиран и определен.“^{101, 102}

Прилаганият подход на министерството не е ефективен, тъй като провеждането на тръжни процедури без да са осигурени средства за финансиране води до забавяне сключването на договори с избраните изпълнители поради формирания недостиг по индикативния бюджет на Проекта и свързания с него риск да не бъде осигурен източник за покриването му.¹⁰³

Липсата на мотивирани и доказани обосновки за изготвените планови разчети на индикативния бюджет на Проекта (като обща рамка и по отделни дейности и обекти), както и на последващи управленски решения за осигуряване на средства за допълване на необходимото финансиране за изпълнение на всички предвидени дейности и обекти по Проекта са индикатори за неефикасно и неефективно финансово управление на Проекта.

3.1.1.2. Бюджетни прогнози за държавния инвестиционен заем (ДИЗ) за Проекта, администриран по бюджета на МРРБ

По бюджетните процедури за 2012 г., 2013 г. и 2014 г. са изготвени бюджетните прогнози за ДИЗ за проекти, изпълнявани от МРРБ, в т.ч. и за Проект РОИ.

С ежегодните указания на министъра на финансите за изпълнение на бюджетната процедура са въведени изисквания за изготвяне на прогнозите за ДИЗ за съответния средносрочен период чрез съставяне на приложения по утвърдени образци.¹⁰⁴

Изготвените приложения за бюджетните прогнози за ДИЗ по проекти на дирекция ВиК, съдържащи данни и за Проект РОИ, са представяни за обобщаване в дирекция ФСД на МРРБ.

Бюджетните прогнози са изготвяни съобразно действащия индикативен бюджет на Проекта, съгласно Заемното споразумение и измененията му. При всяка следваща бюджетна процедура са променяни данните в представените в МФ прогнози за годините от обхвата на предходния средносрочен период. Тази динамика се обуславя от незадоволителния напредък в изпълнението на Проект РОИ през отделните години, реструктурирането на Заемното споразумение, възможностите за сключване на договори, изпълнението на договорите и разплащанията по тях, промяната в крайния срок за усвояване на заема (за предоставяне на средства от заема).

¹⁰¹ Приложение № 4 Планирани стойности за дейностите и обектите по проект РОИ, съгласно изменението на заемното споразумение през 2014 г. и стойност на сключените договори към 31.07.2015 г.

¹⁰² Одитно доказателство № 57

¹⁰³ Одитно доказателство № 46 – В подкрепа на констатацията в доклада на МБВР за резултати от мисията ѝ от м. ноември 2015 г. се обръща внимание, че е необходимо да бъдат предприети действия за компенсиране недостига на средства по бюджета на Проекта.

¹⁰⁴ Приложение № 5а „Прогноза на държавните инвестиционни заеми за периода ... по бюджетни програми“; Приложение № 5б „Прогноза за усвояванията по държавните инвестиционни заеми за периода ...“ и Приложение № 1 „Прогноза за ангажименти за разходи и за нови задължения за разходи“, макетът на което включва три раздела – Раздел I „Бюджет“, Раздел II „ДИЗ“ и Раздел III „Средства за сметките от Европейския съюз на ДФЗ и от други програми и инициативи, по които Република България е страна партньор“ (Приложение № 1 се изготвя от 2014 г. с влизане в сила на Закона за публичните финанси

Изготвените прогнози са съобразени с дадената възможност от МБВР за извършване и разплащане на разходи до четири месеца след определената дата за усвояване на заема по действащото заемно споразумение.¹⁰⁵

Бюджетната прогноза 2015-2017 г.¹⁰⁶ е изготвена в съответствие с предвидените изменения в Заемното споразумение през 2014 г. – краен срок за изпълнение на Проекта 2017 г. Прогнозата е съобразена и с намаления размер на заема: очакваното външно финансиране за трите години на прогнозата по Проект РОИ е 53 837 120 евро., одобреното външно финансиране за 2014 г. от министъра на МРРБ е 5 135 415 евро и усвоеното външно финансиране до края на 2013 г. е 10 552 500 евро или общо 69 525 035 евро.¹⁰⁷

Съгласно Приложение № 3 „Погасителен план” от Заемното споразумение от 01.02.2010 г. първата падежна дата за плащане на главницата по заема е 15 април 2017 г. Погасителните вноски са 24, по две вноски на година за периода от 15 април 2017 г. до 15 октомври 2028 г. В бюджетната прогноза 2015–2017 г. не са предвидени средства за плащане на главницата по заема през 2017 г.¹⁰⁸ В следващата прогноза за периода 2016-2018 г., изготвена през м. септември 2015 г., пропускът е отстранен и са предвидени средства за плащане на главницата по заема: за 2017 г. – 8 972 000 лв. и за 2018 г. – 11 820 500 лв.¹⁰⁹

От ЗИП не са предоставени писмени документи за обосноваване на прогнозите по години за размера на усвояванията по ДИЗ и на исканите лимити за разходи (от заема и от националното съфинансиране) въз основа на степента на техническо изпълнение на Проекта.¹¹⁰

Сравнителният анализ на прогнозите по години за очакваното усвояване на средства от заема с отчетените разходи по Проект РОИ, разплатени със средства от заема, показва, че с бюджетните прогнози се предвижда по-голямо усвояване на средства от заема, спрямо показаното изпълнение на Проекта. Неизползваните заемни средства към момента на изготвяне на всяка следваща бюджетна прогноза са разпределяни по годините от средносрочния период, съобразно крайния срок за усвояване на заема, като не е отчитана допуснатата забава в изпълнението на договорени дейности, както и неспазването на определените срокове за сключване на договори за предстоящи дейности/или обекти.

¹⁰⁵ Одитно доказателство № 20

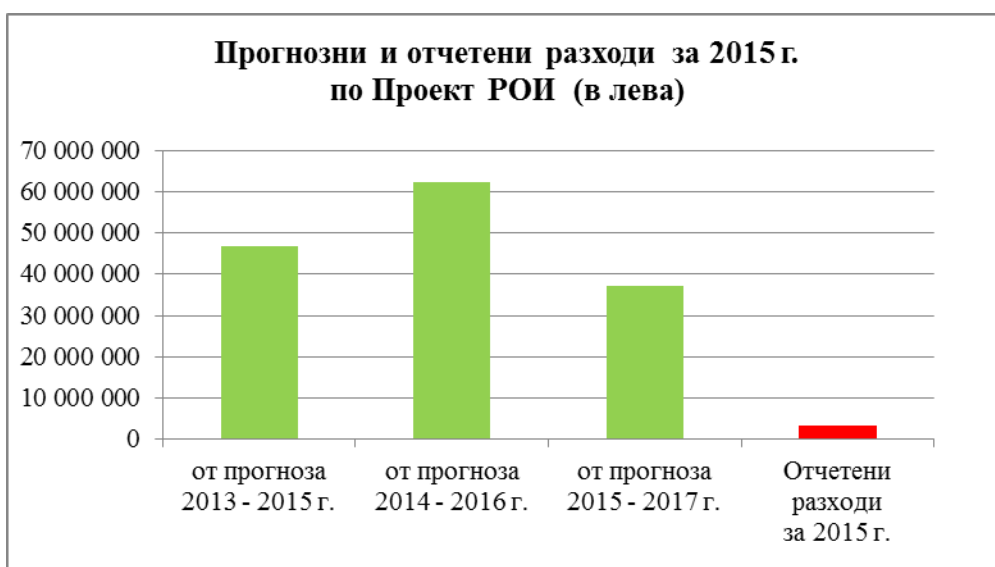
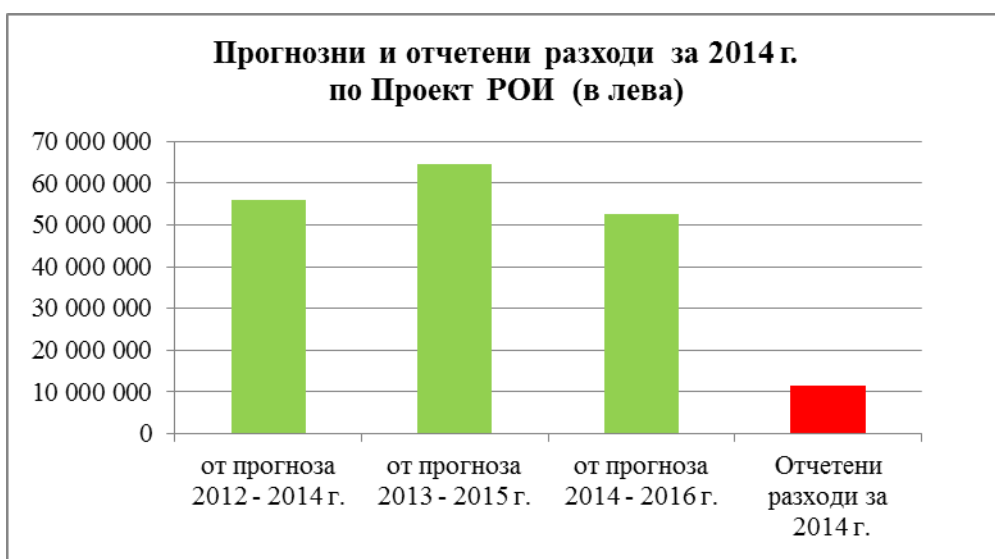
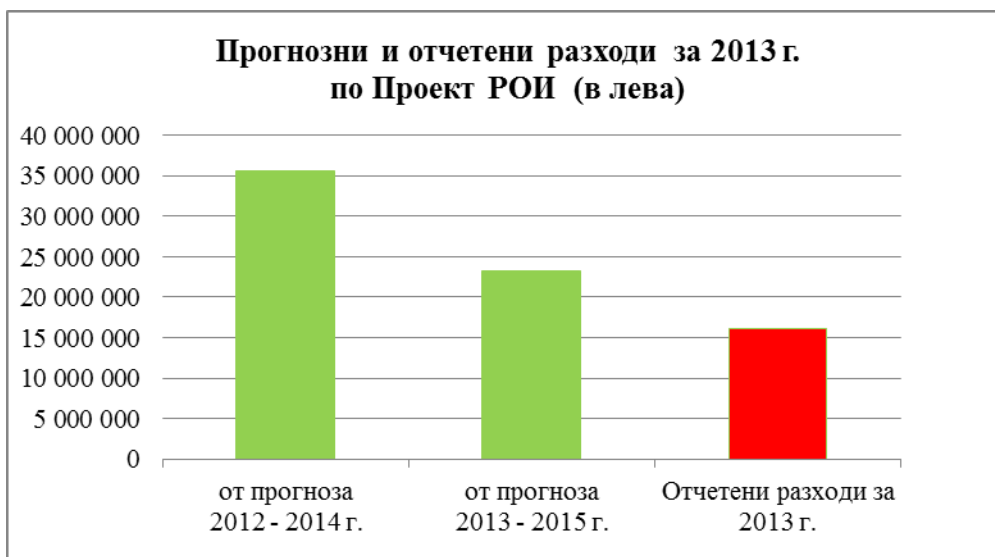
¹⁰⁶ Изготвена през м. септември 2014 г., когато се провеждат действията по ратифициране на изменението на заемното споразумение.

¹⁰⁷ Одитно доказателство № 21

¹⁰⁸ Одитно доказателство № 22

¹⁰⁹ Одитно доказателство № 22

¹¹⁰ Одитно доказателство № 53



Изготвените прогнози, без отчитане на степента на готовност за изпълнение на отделните дейности и обекти по Проекта за съответния средносрочен период, са нереални¹¹¹.

С бюджетните прогнози за очакваното усвояване на средствата от заема и лимитите за разходи по Проект РОИ, са предвиждани достатъчно средства за финансиране на Проекта.

3.1.2. Планиране на средствата по Проекта

След приемане на закона за държавния бюджет за годината, Министерският съвет утвърждава, с постановлението за изпълнението на държавния бюджет, общ лимит на разход и усвоявания по ДИЗ за МРРБ.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството разпределя и утвърждава определения общ лимит между отделните проекти на министерството, финансирани с ДИЗ.

Директорът на дирекция ВиК е уведомяван с писмо¹¹² за размера на утвърдените средства за съответната година по ДИЗ, администрирани от дирекцията. В писмото се посочва, че когато има неизразходвани средства от получени траншове по външни ДИЗ от предходни години, приоритетно се разходват наличните средства по съответните проекти, като общият разход от наличните средства в края на предходната година и новите траншове не могат да надвишават посочения размер в утвърденото от министъра разпределение на външно финансиране по ДИЗ на МРРБ.¹¹³

В рамките на финансовата година, при необходимост се извършват корекции на утвърдения лимит между проектите на министерството.

Утвърденият по години от министъра на регионалното развитие и благоустройството общ лимит на разход и усвоявания по ДИЗ за Проект РОИ е:

Таблица № 4
(в лева)

Година		Утвърдено разпределение на лимитите за разход по ДИЗ от министъра на РРБ за Проект "РОИ"		
		Общо	Външно финансиране ДИЗ	Национално съфинансиране
2011 г.	Януари	17 763 683	14 210 946	3 552 737
	Април*	10 596 688	8 477 350	2 119 338
	Октомври*	5 605 115	4 484 093	1 121 022
2012 г.	Януари	3 911 662	3 129 330	782 332
2013 г.	Януари	23 301 294	18 641 035	4 660 259
2014 г.	Февруари	22 725 128	18 180 102	4 545 026
	Август*	12 680 000	10 144 000	2 536 000
	Ноември*	11 778 693	9 422 954	2 355 739
2015 г.	Февруари	13 329 905	10 663 924	2 665 981

*извършени корекции в рамките на финансовата година

Източник: Писмата до директора на дирекция ВиК за утвърденото разпределение на лимитите за разход от министъра на регионалното развитие и благоустройството по ДИЗ за Проекта и за извършените промени в утвърдените годишни лимити

¹¹¹ Виж т. 5.2. от одитния доклад

¹¹² За 2012 г. и 2013 г. писмото е подписано от директора на дирекция „ФСД“; за 2014 г. и 2015 г. – от главния секретар на МРРБ.

¹¹³ Одитно доказателство № 23

През 2011 г. и 2014 г. са извършени промени от министъра на регионалното развитие и благоустройството в първоначалните разпределения, като са намалени лимитите за разход и усвоявания по ДИЗ за Проект РОИ. Корекцията в утвърдените лимити произтича от забавения напредък в изпълнението на Проекта. Утвърденият лимит за разход през м. януари 2011 г. - 17 763 683 лв. е намаляван два пъти, като през м. октомври става 5 605 115 лв. (31,55 на сто спрямо първоначалния лимит). През 2014 г. утвърденият през м. февруари лимит за разход 22 725 128 лв. е претърпял две промени през годината в посока намаляване и през м. ноември става 11 778 693 лв., което е 51,83 на сто спрямо първоначалния лимит.

Разходването на утвърдените лимити по ДИЗ за Проект РОИ по години е представено в следващата таблица:

Таблица № 5
(в лева)

Година	Утвърден лимит за разход по Проект РОИ в началото на годината	Размер на утвърден лимит за разход по Проект РОИ след последна корекция за годината	Отчетени разходи за изпълнение на Проект РОИ		
			Общо (к. 5 + к. 6)	Външно финансиране ДИЗ	Национално съфинансиране
2011	17 763 683	5 605 115	4 753 904	3 803 123	950 781
2012	3 911 662	-	4 235 192	3 388 154	847 038
2013	23 301 294	-	16 187 508	12 950 006	3 237 502
2014	22 725 128	11 778 693	11 537 303	9 229 843	2 307 461
2015	13 329 905	-	3 208 755	2 567 004	641 751

Източник: Утвърдените от министъра на регионалното развитие и благоустройството лимити за разход по ДИЗ за Проекта и финансовите досиета за плащанията по сключените договори с изпълнители по Проекта

Разходваните средства по Проекта през 2011 г. са 26,76 на сто спрямо първоначално утвърдения лимит, а през 2014 г. - 50,76 на сто. Размерът на разходвания лимит за 2011 г. и за 2014 г. се доближава до размера на утвърдения лимит с последното преразпределение за всяка от двете години.

През 2012 г. разходваните средства по Проекта са 108,27 на сто спрямо утвърдения годишен лимит от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

От утвърдения лимит по ДИЗ за Проект РОИ за 2013 г. (23 301 294 лв.) са разходвани средства в размер на 16 187 508 лв., т.е разходваният лимит е 69 на сто от утвърдения. По предоставени обяснения от ЗИП, неизползваният остатък от лимита в края на годината е преразпределен за друг проект по ДИЗ на министерството.¹¹⁴

През 2015 г. при разходването на утвърдения лимит се наблюдава същата тенденция. При утвърден лимит за годината 13 329 905 лв., в края на годината са извършени, изплатени и отчетени разходи по Проекта в размер на 3 208 755 лв., които са 24 на сто от утвърдения лимит.

¹¹⁴ Одитно доказателство № 53

Утвърждаваните лимити от министъра на регионалното развитие и благоустройството през годините от одитирания период са достатъчни за осигуряване на средства за финансиране на Проекта предвид установените резултати от изпълнението на Проекта.¹¹⁵

С утвърдените от министъра на регионалното развитие и благоустройството общи лимити на разход и усвоявания по ДИЗ за Проект РОИ, са осигурявани необходимите средства за финансиране на дейностите и обектите по Проекта.

Забавянето в изпълнението на Проекта, води до забавяне на усвояването на средствата от заема и до възникване на риск от затруднения при осигуряване на необходимите средства от държавния бюджет през следващите години до окончателното приключване на Проекта¹¹⁶, както за съфинансиране на дейностите, така и за плащане на главницата по заема¹¹⁷.

3.1.3. Осигуряване на средства за дейности към Проекта, които не се финансират със средства от заема

Във връзка с изпълнението на Проект РОИ са извършени и изплатени разходи от бюджета на МРРБ за дейности, които не са включени в обхвата на Проекта, съгласно Заемното споразумение, но подпомагат изпълнението на заложените дейности и обекти по Проект РОИ. От министерството са сключени договори за изпълнение на дейностите. Извършените разходи са изплащани от предвидените средства по бюджета на МРРБ.

За периода от 01.02.2010 г. до 30.06.2015 г. са извършени, изплатени и отчетени разходи в общ размер на 750 080 лв., от които капиталови разходи – 629 034 лв. и разходи за възнаграждения по извънтрудови правоотношения -121 046 лв.^{118, 119, 120}

Като капиталови разходи са отчетени разходи за: изготвяне и актуализация на пазарни оценки за придобиване на земи за изграждане на предвидените язовири; окончателни доклади по идейни и технически проекти за язовирите; изготвяне и съгласуване на ПУП за язовирите; отчуждаване на поземлени имоти частна собственост и поземлени имоти - частна общинска собственост във връзка със строителството на язовирите; осъществяване на технически контрол по част конструктивна на технически проекти и работни чертежи; изготвяне на анализи, становища, доклади, участие в технически и експертни съвети на етап проектиране на язовирите; такси за административни услуги; такси за временно електрозахранване; куриерски услуги и др.

В разчета за финансиране на капиталовите разходи на МРРБ са предвидени, за всяка година от одитирания период, бюджетни средства за изпълнение на дейности по Проект РОИ.¹²¹

В предоставената от МРРБ справка за извършените и изплатени разходи от бюджета на министерството за дейности, свързани с изпълнението на Проект РОИ за периода от 01.02.2010 г. до 30.06.2015 г. са показани данни за сключени от МРРБ 23 броя договори, с които е възложено на 7 лица изпълнението на функции/дейности по Проект РОИ. В справката е отразено, че разходите са отчетени по параграф 02-00 „Други възнаграждения и плащания за персонала”.

¹¹⁵ Одитно доказателство № 31

¹¹⁶ Установените факти при одита показват, че определеният краен срок за приключване на Проекта - до края на 2017 г. няма да бъде изпълнен.

¹¹⁷ През 2017 г. изтича гратисния период за плащане на главницата по заема и заедно с усвояването на останалите средства от заема започва и нейното изплащане.

¹¹⁸ Одитно доказателство № 50

¹¹⁹ Одитно доказателство № 54

¹²⁰ Одитно доказателство № 32

¹²¹ Одитно доказателство № 30

В предоставената информация от МРРБ не са посочени разходи за изплатени възнаграждения на наети лица по граждански договори във връзка с Проект РОИ, отчетени по подпараграф 10-20 „Разходи за външни услуги”.^{122, 123}

При извършените одиторски проверки са установени факти за граждански договор, данни за плащания, по който не са включени в предоставената справка. Справката е допълнена с пропуснатите плащания.¹²⁴

По обяснения на МРРБ, по счетоводните сметки, отчитащи разходи за извънтрудови възнаграждения е създадена аналитичност по име на лицето от 2014 г. Разходите по граждански договори са финансирани от бюджета на МРРБ и не са отразени по аналитичния код на Проекта, което не позволява проследяването на всички извършени и изплатени разходи по извънтрудови правоотношения във връзка с Проекта.¹²⁵

Прилаганият ред в МРРБ за аналитично счетоводно отчитане на разходите по извънтрудови правоотношения не осигурява възможност за надеждно и всеобхватно проследяване на всички извършени и изплатени разходи по сключени граждански договори във връзка с изпълнението на Проект РОИ.

Необходимите средства за финансиране на дейностите, подпомагащи изпълнението на Проект РОИ за съответната година, са планирани по бюджета на МРРБ, с което са създадени условия за изпълнението на Проекта.

3.1.4. Усвояване на средствата по заема за изпълнение на Проекта

Съгласно Заемното споразумение¹²⁶, заемополучателят може да изтегли постъпленията от заема в съгласие с разпоредбите на Банката, за да финансира допустимите разходи.

Указанията за плащане по проекти на МБВР (Указанията)¹²⁷ регламентират: начините за предоставяне на средства от заеми на клиенти на Банката; условията за получаване на авансови суми; условията за теглене на средства от сметката на заема при авансово усвояване; видовете документи, които Заемополучателят трябва да представи, за да удостовери, че е използвал заема за одобрени разходи; критериите за откриване на съответните сметки на Заемополучателя; действията, които Банката може да предприеме, ако се установи, че заемът не е необходим или е бил изразходван за неодобрени цели.

Определените в Указанията възможни начини за предоставяне на средства от заем са: възстановяване на разходи; аванс; пряко плащане; специални ангажименти.

При предоставяне на средства от заема с аванс Банката внася средствата от заема по предназначена за това сметка на Заемополучателя, за да може да се изплащат одобрени разходи, за които на по-късен етап на Банката се представят съответните документи.

Съгласно условията, приложими към авансите, МБВР може да определи максимална сума средства от заема на заявката за усвояване („таван“), който може да

¹²² Когато лицето декларира пред министерството писмено обстоятелството, че е самоосигуряващо се лице по смисъла на Кодекса за социално осигуряване, разходите за възнаграждения се отчитат по посочения подпараграф от ЕБК за съответната година.

¹²³ Одитно доказателство № 32

¹²⁴ Одитно доказателство № 54

¹²⁵ Одитно доказателство №

¹²⁶ Приложение № 2, секция (член) IV "Изтегляния на постъпленията от заема", част А и част Б от Договор за заем № 7834-ВГ от 01.02.2010 г. между Р България и МБВР

¹²⁷ „Указанията за плащане по проекти на МБВР" от 01 май 2006 г., заедно с периодичните изменения на Банката

бъде фиксирана сума или сума, която се променя периодично по време на изпълнение на Проекта в зависимост от прогнозите за необходимите парични средства.

Преди да бъде разрешено усвояването на средства от заема, упълномощените представители на Заемополучателя трябва да предоставят на Банката имената на служителите, упълномощени да подписват заявките за предоставяне на средства и автентичен спесимен от подписите им.

При авансово усвояване на средства от заема, Заемополучателят трябва да представи оригинален екземпляр на подписана заявка за предоставяне на средства, както и отчет за използваните средства по предходни аванси, придружен от копия на подкрепящите документи, за да докаже, че средствата от заема са използвани за финансиране на одобрени разходи.¹²⁸

В писмо¹²⁹ на МБВР от 01.02.2010 г. до министъра на финансите са дадени указания за усвояване на средствата от заема. Определени са изискванията за „таван“ на предоставяне на средства от заема. Първоначално таванът е до 2 млн. евро, а след достигане на размер от 9 млн. евро на общо усвоената и ангажирана сума, таванът се завишава на 4 млн. евро. Размерите на сумите по направените заявки през одитирания период са съобразени с изискванията на МБВР.^{130, 131}

За усвояване на средства от заема за финансиране на Проект РОИ е използван варианта с авансово предоставяне на средства от Банката в специална сметка на Заемополучателя. За целта е разкрита специална валутна сметка в евро на МРРБ в БНБ и от нея са извършвани разплащания на разходи по Проекта (80% от стойността на разхода, съгласно Заемното споразумение).¹³²

За периода от 01.02.2010 г. до 30.06.2015 г. са направени 11 броя заявки за трансове по сметката за средства от заема.¹³³ Заявките са изготвени чрез формулярите на Банката. Със заповеди на министъра на МРРБ са упълномощавани лица да подписват искания за теглене и поемане на специални ангажименти със средства от откритата валутна сметка в БНБ. От министъра на финансите е изпращано писмо до МБВР, изготвено по определен формуляр, с автентичен спесимен на подписите на упълномощените лица.¹³⁴ Заявките са подписани от упълномощените служители от МРРБ, в съответствие с изискванията на МБВР.¹³⁵

С ОРП на финансовия специалист от ЗИП е възложена отговорност, свързана с отпускане на средства и с планиране на средства по бюджета на Проекта.¹³⁶ От длъжностните характеристики на лицата, определени да изпълняват длъжностите „експерт финансово управление“ и „оперативен счетоводител“ в ЗИП, се установи, че им е вменено задължение „да подпомагат изготвянето на финансови прогнози, справки, документи за парични трансове и други финансови документи по правилата на международните финансови институции“.¹³⁷

Заявките за предоставяне на средства от заема за транс от № 1 до транс № 10 са изготвяни от външен консултант.¹³⁸ От май 2015 г. практиката е променена и

¹²⁸ Одитно доказателство № 25

¹²⁹ Одитно доказателство № 20

¹³⁰ Одитно доказателство № 24

¹³¹ Одитно доказателство № 29

¹³² При плащането на еднократната такса за управление на заема през 2010 г. в размер на 202 500 евро е приложен начина на директно плащане.

¹³³ Одитно доказателство № 24

¹³⁴ Одитно доказателство № 26

¹³⁵ Одитно доказателство № 24

¹³⁶ Одитно доказателство № 7 – ОРП, 2013 г.

¹³⁷ Одитно доказателство № 4

¹³⁸ Виж т. 2.4.2. от одитния доклад.

следващата заявка за транш № 11 (от 28.05.2015 г.) е изготвена от координатора на Проект РОИ и е подписана от него като държавен експерт в дирекция ВиК. Съгласно изискванията на ОРП на координатора на Проекта не са вменени задължения, свързани с изготвяне и подписване на финансови документи относно Проект РОИ.^{139 140} С дължностната характеристика на лицето като държавен експерт в дирекция ВиК (от м. януари 2015 г.) също не са вменени такива отговорности и задължения.¹⁴¹

За да бъдат изготвени заявките за предоставяне на средства от заема, на външния изпълнител е предоставяна необходимата счетоводна информация от оперативния счетоводител на ЗИП.

Прилаганите Вътрешни правила за отношенията между участниците в инвестиционния процес, утвърдени със Заповед № РД 02-14-1149 от 22.11.2013 г. на министъра на регионалното развитие¹⁴², не разглеждат въпроси, свързани с усвояване на средства по ДИЗ относно процедура за обосноваване на размера на заемните средства, която да описва реда за изготвянето, документирането, контролите за съответствие на размера на заявката с необходимите средства за разплащане.

Документи за обосноваване и доказване, че размерът на всяко искане за авансово предоставяне на средства от заема е съобразен с необходимите средства за разплащане на дейности по сключените договори (към момента на изготвяне на заявката), не са представени от ЗИП.

От проверката за съответствие на размера на заявените и предоставени средства от заема с размера на средствата, разплатени за извършени разходи за даден отчетен период, се установи:

- по траншове № № 1/08.07.2011 г., 4/08.06.2012 г., 9/19.06.2014 г. и 10/12.12.2014 г. между датата на искането на заявка за транш и дати на изплатени извършени разходи¹⁴³, са изминали 4 месеца; по транш № 8/17.01.2014 г. – са изминали 5 месеца; по транш № 11/28.05.2015 г. – 6 месеца и по транш № 6/30.01.2013 г. – 9 месеца;

- по транш № 1/08.07.2011 г. от заявени 600 000 евро са изплатени разходи на обща стойност 65 324 евро за отчетен период 20.07.2011 г.–28.11.2011 г., като остатъкът в размер на 534 675, 91 евро е използван за плащане през следващия отчетен период 29.11.2011 г.-27.12.2011 г., т.е. предоставените средства по транш № 1 са изразходвани за срок от 5 месеца;

- по транш № 9/19.06.2014 г. от заявени и предоставени средства от заема 1 500 000 евро и остатък 145 089,14 евро по валутната сметка на 12.06.2014 г. са изразходвани 396 793, 32 евро. В края на отчетния период (13.06.2014 г.–29.10.2014 г.) са останали по банковата сметка 1 248 295,82 евро, разходвани и отчетени в следващия период 30.10.2014 г.-24.04.2015 г. Предоставените средства по транш № 9 са разходвани за срок от 9 месеца;

- по транш № 11/28.05.2015 г. от заявени и предоставени средства от заема 1 500 000 евро са изразходвани 98 492,20 евро за отчетния период 25.04.2015 г.-26.11.2015 г.

- с транш № 12/27.11.2015 г. са поискани 2 000 000 евро от заема, за да бъдат осигурени средства за авансово плащане по договор за строителство на язовир „Луда Яна“, в случай че договърът се сключи през м. декември. Договорът не е сключен и

¹³⁹ Одитно доказателство № 4

¹⁴⁰ Одитно доказателство № 24

¹⁴¹ Одитно доказателство № 4

¹⁴² Одитно доказателство № 33

¹⁴³ Тези дати на плащане определят крайния срок на съответните отчетни периоди.

средствата от поискания транш не са разходвани. Салдото по валутната сметка на 23.12.2015 г. е 2 270 293,59 евро.^{144, 145}

За изброените по-горе 7 броя заявки, от общо 12 броя изготвени и представени на МБВР, е установено, че усвоените средства по заема не се разходват своевременно, а остават месеци като налични по валутната банкова сметка. Върху усвоените средства се заплащат дължимите лихви по заема за периода, в който средствата не са ползвани, което води до излишно оскъпяване на Проект РОИ. При 3 от посочените 7 заявки (№№ 1, 9 и 11) са поискани средства от заема в размер по-голям от необходимите средства за предстоящи разплащания на дейности по сключените договори. Даденото обяснение от МРРБ, че „размерът на заявените средства се определя след анализ в рамките на ЗИП на краткосрочно необходимите средства...” не се потвърждава от установените резултати от одита.^{146, 147}

В несъответствие с изискванията на ОРП, документите за искане за предоставяне на заемни средства са изготвяни от лица, различни от посочените в ОРП.¹⁴⁸

Възлагането на изготвянето на заявките на външно лице създава предпоставки за неикономично разходване на средства от бюджета на МРРБ.

Прилаганите Вътрешни правила за отношенията между участниците в инвестиционния процес, не разглеждат въпросите, свързани с усвояване на средства по ДИЗ относно процедура за обосноваване на размера на заемните средства, която да описва реда за изготвянето, документирането, контролите за съответствие на размера на заявката с необходимите средства за разплащане.

В резултат на неправилното определяне на размера на отделни заявки са усвоявани средства от заема в размер по-голям от необходимия за предстоящи разплащания. За периодите, в които средствата от заема са оставали с месеци неизползвани във валутната банкова сметка на проекта са изплащани дължимите лихви за тях, което води до необосновано оскъпяване на Проекта.

3.2. Система за финансова отчетност, мониторинг на финансовото управление и контрол на изпълнението на Проекта¹⁴⁹

3.2.1. Организация на счетоводното отчитане на средствата по Проекта

Организацията на счетоводното отчитане на средствата по Проект РОИ е съобразена с изискванията на МБВР и националното счетоводно законодателство. Прилага се единната счетоводна политика на МРРБ, одобрена със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Одитно доказателство № 24

¹⁴⁵ Одитно доказателство № 34

¹⁴⁶ Одитно доказателство № 53

¹⁴⁷ Одитно доказателство № 35

¹⁴⁸ Одитно доказателство № 7 – Приложение 2 от ОРП 2013 г.

¹⁴⁹ Целта на финансовото управление на проект РОИ, съгласно Раздел 7 „Финансово управление, счетоводство, отпускане на средства” от ОРП (одобрено юли 2013 г.), е да предостави навременна, надеждна и полезна информация за целите на отчетността и вземането на решения. Счетоводството и одита са основните принципи на добро управление – максимална ефективност и възвръщаемост на инвестираните средства. В съответствие с изискванията на МБВР, Оперативното ръководство на Проекта се използва за:

- целите на поддържането на адекватно и надеждно счетоводство на Проекта в съответствие с изискванията на Република България и МБВР;
- постигане на последователност при прилагането на счетоводните политики и процедури;
- своевременно изготвяне и подаване на междинни неаудирани финансови отчети;
- своевременно изготвяне и подаване на годишните счетоводни отчети на Проекта за целите на одита.

¹⁵⁰ Одитно доказателство № 47

Съгласно ОРП, за целите на отчитането на сделките, свързани с Проекта, ЗИП трябва да използва разработен индивидуален сметкоплан на базата на сметкоплана на бюджетните предприятия¹⁵¹, утвърден от министъра на финансите. При осчетоводяването на стопанските операции, възникнали при изпълнението на Проекта, се прилага сметкоплана на бюджетните предприятия, като се използва двустранно счетоводно записване с автоматизирана обработка на счетоводната информация.

За счетоводното отчитане на стопанските операции, свързани с изпълнението на Проект РОИ, от дирекция ВиК се използва програмен продукт, който осигурява получаване на детайлна информация по години и по обекти на отчитане. Прилагат се и други програмни продукти, предоставени от МФ за изготвяне на бюджетни прогнози и отчети свързани с ДИЗ, представяни месечно и/или тримесечно на МФ.

Сметкопланът и използваният счетоводен софтуер са одобрени от МБВР.

До края на 2013 г. счетоводното отчитане на Проекта е организирано в една обособена отчетна група „Бюджет“, в която се включват активите, пасивите, приходите и разходите, произтичащи от бюджетната дейност на дирекцията.

След 01.01.2014 г. счетоводното отчитане се отнася в две обособени отчетни групи: „Бюджет“ и „Други сметки и дейности“, в съответствие с изискванията на ДДС № 14 от 30.12.2013 г.

За целите на финансовия мониторинг на Банката, за Проект РОИ се съставят оборотни ведомости за всяко тримесечие и за годината, необходими при изготвяне на междинните неаудирани финансови отчети и на годишните одитирани финансови отчети, представяни на МБВР.¹⁵²

Текущото счетоводно отчитане се извършва от оперативен счетоводител, включен в състава на ЗИП¹⁵³. Наименованието на определената длъжност със заповедта на отговорния заместник-министър на регионалното развитие не съвпада с посочената длъжност „финансов специалист“ в Оперативното ръководство на Проекта. Независимо от допуснатото различие длъжностното лице - оперативен счетоводител изпълнява определените с ОРП основни задачи по финансово отчитане, бюджетиране, планиране, които са му вменени за изпълнение и по длъжностна характеристика.

Определените, със заповедта на отговорния заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството, задължения на експерта финансово управление, включен в състава на ЗИП, не покриват посочените задължения за длъжността „главен счетоводител“ в ОРП, едно от които е да подготвя процедури за вътрешен контрол и да удостоверява, че процедурите се прилагат правилно и последователно.^{154 155}

Поради липса на лице, на което да са възложени съответните контролни функции, се създава риск за правилното и последователно прилагане на адекватни контролни процедури, които да създават увереност за вярно изготвяне на финансовите документи и отчети.

С действащите длъжностни характеристики на лицата от състава на ЗИП, изпълняващи финансови и счетоводни функции и задачи, не са вменени задължения и отговорности за изготвяне на междинните неаудирани финансови отчети и на годишните одитирани финансови отчети, изисквани от Банката.

¹⁵¹ От 2014 г. е сметкоплан на бюджетните организации.

¹⁵² Одитно доказателство № 36

¹⁵³ Одитно доказателство № 3 - Заповед № РД-02-14-889 от 17.09.2013 г. на отговорния заместник-министър на регионалното развитие за проект РОИ

¹⁵⁴ Одитно доказателство № 3 - Заповед № РД-02-14-889/17.09.2013 г. на отговорния зам.-министър за изпълнението на Проекта.

¹⁵⁵ Одитни доказателства №№ 4 и 7

С длъжностните характеристики на експерт финансово управление от състава на ЗИП не е вменено задължение за изпълнение на контролни процедури по отношение на изготвяните от ЗИП финансови отчети.¹⁵⁶

Длъжностното лице - експерт финансово управление, отговорно за счетоводните записвания, подписва годишните финансови отчети за Проект РОИ, които подлежат на одит и се представят на МБВР.¹⁵⁷

Счетоводното отчитане на стопанските операции по Проект РОИ е организирано в съответствие с изискванията на ОРП и на националното законодателство.

Липсата на разработени и прилагани вътрешни правила в МРРБ за разделяне на отговорностите при изпълнение на проекти, финансирани с ДИЗ, както и липсата на регламентиранни конкретни задължения и отговорности в длъжностните характеристики на лицата от състава на ЗИП, водят до неразграничаване на отговорността на длъжностните лица при изготвяне и контрол на финансовите отчети по Проекта.

3.2.2. Мониторинг от МБВР на финансовото управление на Проекта

От МРРБ е организирано одитирането на годишните финансови отчети на Проект РОИ в съответствие с изискванията на Заемното споразумение от 01.02.2010 г.¹⁵⁸ Сключен е договор¹⁵⁹ с предмет „Оперативен преглед и одит на Проект РОИ“. Срокът на действие на договора е до 20.10.2016 г. и не обхваща промяната в крайния срок за изпълнение на Проекта (2017 г.).

Съгласно ОРП: проектът се одитира ежегодно от независим одитор, приемлив за МБВР и според условията на банката; договарят се с една одиторска фирма за целия срок на Проекта; финансовият отчет за всяка фискална година заедно с одиторското становище се представя на МБВР, не по-късно от шест месеца след края на отчетния период на фискалната година.

През одитирания период са съставени четири годишни финансови отчети по Проект РОИ¹⁶⁰, одитирани от независим одитор, който е изготвил към всеки годишен финансов отчет одиторски доклад и доклад за оперативен преглед.¹⁶¹

Оперативният преглед включва проверка и оценка на адекватността на счетоводството и финансовото управление, както и системите, приложени в изпълнението на Проекта. Прегледани са системите за вътрешен контрол (контролна среда, оценка на риска, информационни системи и комуникация, контролни дейности и мониторинг на контролите) и съответствието на плащанията по Проекта със Заемното споразумение и със съществуващите процедури за контрол, описани в ОРП. Прегледът обхваща дейностите и по трите части на Проекта.

При анализа на докладите за оперативен преглед се установи, че от независимия одитор са констатирани слабости по отношение на вътрешния контрол, като голяма част от тях се повтарят през всички фискални години за периода 01.02.2010 г. -

¹⁵⁶ Одитно доказателство № 4

¹⁵⁷ Одитно доказателство № 28

¹⁵⁸ Член II „Мониторинг, отчитане и оценка на Проекта“, раздел Б „Финансово управление, финансови отчети и одити“, т. 3 от Приложение № 2 „Изпълнение на Проекта“ на заемното споразумение гласи: „Заемополучателят, чрез МРРБ, следва да организира одитирането на финансовите отчети на Проекта в съгласие с разпоредбите на чл. 5.09 (б) от Общите условия. Всеки одит на финансовите отчети следва да обхваща периода от една финансова година на Заемополучателя.“

¹⁵⁹ Одитно доказателство № 27

¹⁶⁰ За периода от 1 февруари 2010 г. до 31 декември 2011 г.; за годината, приключваща на 31 декември 2012 г.; за годината, приключваща на 31 декември 2013 г. и за годината, приключваща на 31 декември 2014 г.

¹⁶¹ Одитно доказателство № 28

31.12.2014 г. Съществен е установеният факт, че от началото на Проекта до 2014 г. независимият одитор не е запознат с писмените политики за оценка на риска по Проекта. Във всички доклади за оперативен преглед са давани препоръки, които не са приети и не са изпълнени от ръководството на Проекта.

В съответствие с изискванията на Заемното споразумение¹⁶², на МБВР са представени междинни неаудирани финансови отчети по тримесечия за всяка година.¹⁶³ Междинните неаудирани финансови отчети са изготвени по форми, посочени в ОРП¹⁶⁴.

На одитния екип са предоставени неподписани междинни финансови отчети на електронен носител. От предоставената информация не може да се установи лицето/лицата, които изготвят междинните отчети и които потвърждават отразената информация в тях, както и датите на изготвяне и представяне пред Банката.¹⁶⁵ В ОРП не са определени реда и начина за представяне на междинните финансови отчети на Банката.

Експертът финансово управление и оперативният счетоводител от ЗИП нямат задължение да подготвят междинни финансови отчети, съгласно длъжностните им характеристики до 2015 г. С длъжностните им характеристики от м. януари 2015 г. на всяко от лицата е вменено задължението да „участва в подготовката на месечни и тримесечни отчети и доклади за изпълнението на ДИЗ към МФ и международни финансови институции”.¹⁶⁶

По предоставени обяснения от ЗИП „Неаудирани финансови отчети се изготвят от екипа за подпомагане на Проекта на база финансовите документи в рамките на тримесечието и се представят в МРРБ. Предоставят се на банката от координатора на Проекта.”¹⁶⁷

От проверката на сключения договор с консултанта PISA, изменението в договора от 29.07.2015 г. и времеви график към него не може да се установи, от кой момент консултантът е ангажиран с изготвянето на междинните финансови отчети по Проекта и кой е упражнил контрол върху отразената информация в тях.¹⁶⁸

От представеното обяснение от ЗИП, следва че междинните финансови отчети за първите две календарни тримесечия на 2015 г. не са изготвени от оперативния счетоводител и от експерта финансово управление от състава на ЗИП.¹⁶⁹

Изготвените годишни финансови отчети по Проект РОИ са аудирани от независим одитор и са представени на МБВР. Дадените препоръки от независимия одитор в докладите за оперативен преглед относно оценката на риска по Проекта и слабостите във вътрешния контрол не са взети под внимание от ръководството на Проекта.

¹⁶² Член II „Мониторинг, отчитане и оценка на Проекта”, раздел Б „Финансово управление, финансови отчети и одити”, т. 2 от Приложение № 2 „Изпълнение на Проекта” на заемното споразумение изисква: „Заемополучателят, чрез МРРБ следва да подготви и представи на Банката в края на всяко календарно тримесечие, междинни неаудирани финансови отчети за Проекта за съответното тримесечие, в удовлетворителна за банката форма и съдържание, не по-късно от четиридесет и пет дни след края на всяко тримесечие”.

¹⁶³ Междинните неаудирани отчети се изготвят от третото тримесечие на 2011 г. За първите две тримесечия не са изготвени, поради отчетено минимално изпълнение на Проекта.

¹⁶⁴ Одитно доказателство № 7 - Приложение № 3 към ОРП

¹⁶⁵ Одитно доказателство № 29

¹⁶⁶ Одитно доказателство № 4

¹⁶⁷ Одитно доказателство № 55

¹⁶⁸ Одитно доказателство № 12

¹⁶⁹ Одитно доказателство № 55

В длъжностните характеристики на оперативния счетоводител и на експерта по финансово управление от състава на ЗИП, не са посочени ясно задължения и отговорности за изготвяне и контрол на междинните неаудитирани финансови отчети. При наличието на финансови специалисти в състава на ЗИП, възлагането на изготвянето на междинните финансови отчети на консултанта PISA, води до неикономично разходване на средства по Проекта.

3.2.3. Система за финансово управление на средствата по Проекта

Съгласно Заемното споразумение от 01.02.2010 г.¹⁷⁰ заемополучателят, чрез МРРБ, следва да поддържа или да организира поддържането на система за финансово управление в съгласие с разпоредбите на Общите условия за заеми на Банката.¹⁷¹

В МРРБ са утвърдени Вътрешни правила на системите за финансово управление и контрол^{172, 173} и Стратегия за управление на риска. В предоставеното на одитния екип приложение към стратегията ”Регистър на идентифицираните общи/стратегически рискове в дирекция ВиК, по години за периода 2012 г.–2015 г. е направена обща оценка на присъщите рискове по цели и дейности на дирекцията.¹⁷⁴ От МРРБ е пояснено, че годишните доклади на директор ВиК до министъра на регионалното развитие и благоустройството за управление на риска засягат цялостната дейност на дирекцията, а оценката на риска на Проект РОИ се прави от МБВР, тъй като проектът е част от нейното портфолио в България. Предоставеното пояснение повтаря изразеното становище на ЗИП по препоръката на независимия одитор за изготвяне и прилагане на политики за оценка на риска по Проект РОИ, отправена в докладите за оперативен преглед за годините от 2011 г. до 2014 г.¹⁷⁵

Управлението на риска е задължителен елемент от процеса на цялостното управление на инвестиционния проект с цел да не се допусне промяна в негативно направление на основните планирани и одобрени параметри (удължаване на срока на Проекта, надвишаване бюджета на Проекта, отклонение от обхвата и др.).

Резултатите от изпълнението на Проект РОИ – удължаване на срока на Проекта, отпадане на обект „Строителство на язовир „Нейковци“ с ПСПВ”, намаляване на индикативния бюджет на Проекта, са индикатори за наличие на рискове, които не са идентифицирани и анализирани от началото на Проекта и впоследствие при неговото изпълнение и не са прилагани ясно установени мерки за управление на рисковете. Процедурите на Банката за определяне на рисковете за изпълнението на Проекта и тяхното управление не анализират рисковете за МРРБ при изпълнението на Проекта.

От МРРБ се пояснява, че Проект РОИ следва общите процедури за одобряване на разходи, свързани с инвестиционните дейности, установени в МРРБ с Вътрешни правила за взаимоотношенията между страните в инвестиционния процес, одобрени със Заповед № РД-02-14-1149 от 22.11.2013 г. на министъра на регионалното развитие.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Чл. II Мониторинг, отчитане и оценка по Проекта, част Б „Финансово управление, финансови отчети и одити”, т.1 от Приложение № 2 на Заемното споразумение

¹⁷¹ В член 5.09. от Общи условия за заеми от 1 юли 2005 г.(с промените въведени до 12 февруари 2008 г.) на МБВР се посочва, че както поддържането на системата за финансово управление, така и изготвянето на отчетите трябва да се извършва по такъв начин, че да отразява адекватно операциите, ресурсите и разходите, свързани с Проекта.

¹⁷² Вътрешни правила на СФУК в МРРБ, утвърдени със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството от 04.12.2007 г., отменени с Вътрешни правила на СФУК в МРРБ, утвърдени от министъра със Заповед № РД 02-14-431 от 27.03.2015 г

¹⁷³ Одитно доказателство № 37

¹⁷⁴ Одитно доказателство № 38

¹⁷⁵ Одитно доказателство № 48

¹⁷⁶ Одитно доказателство № 48

Вътрешните правила за взаимоотношенията между страните в инвестиционния процес са неразделна съставна част от вътрешната система за финансово управление и контрол на министерството. С тях се уреждат планирането, изпълнението, контролирането, разплащането, отчитането и въвеждането в експлоатация на обектите от инвестиционната програма на МРРБ.

В глава втора „Планиране на инвестиционната дейност” на Вътрешните правила са разгледани въпроси свързани с приоритетите и критериите за избор на обекти и дейности за включване в поименните списъци на инвестиционната програма, подготовка на проектобюджета и разработване на бюджета на МРРБ в частта на капиталовите разходи. В посочената част на Вътрешните правила не се разглеждат въпроси, свързани с изготвяне на бюджетни прогнози по ДИЗ за проекти, администрирани от министерството и изпълнявани от негови структурни звена, както и с усвояването на средствата от заеми, когато проектите се финансират от международни финансови институции и с национално съфинансиране.

В глава четвърта „Отчитане на изпълнението и разплащанията” на Вътрешните правила се регламентират реда и начина за отчитане на изпълнението според типа на сключените договори за: ППР, СМР, строителен надзор, авторски надзор, доставки и други дейности, и за разплащанията по сключените договори.

В ОРП са включени стандартните проверки, които трябва да се извършват преди всяко плащане по договор, за да се потвърди: математическата точност на фактурата, съответствието на фактурата с посочените условия на плащането по договора, съответствието на извършените дейности, описани в отчета към фактурата, с договорените дейности, одобрението за плащане от съответния член на ЗИП и от ръководителя на ЗИП, одобрението от финансовия контролор.

При проверката на извършените плащания по Проект РОИ се установи, че от ЗИП се прилагат процедури и образци на документи от Вътрешните правила за взаимоотношенията между страните в инвестиционния процес в МРР. За всеки договор се обособява финансово досие за плащанията по него, което се комплектува от оперативния счетоводител от състава на ЗИП, като се прилагат копие на специалните условия от сключения договор (на български и на английски език), оригинално искане за плащане от изпълнителя, оригинална фактура, документи за отчитане на действително извършени дейности (според типа на сключените договори), документ за приемане от членове на ЗИП на извършената дейност, контролен лист за предварителен контрол, извършен от финансовия контролор от състава на ЗИП за цялата стойност на фактурираните разходи, платежно нареждане за плащане на 80 на сто от стойността на фактурата със средства от заема, контролен лист за верифициране и одобряване на разход от финансов контролор на МРРБ за частта на разходите от бюджета на МРРБ и платежно нареждане за плащане на 20 на сто от стойността на фактурата със средства от бюджета на министерството.¹⁷⁷

От август 2014 г. в състава на ЗИП е включен финансов контролор, който е служител в дирекция ВиК.¹⁷⁸ За периода от 2013 г. до включването му в ЗИП, служителят е осъществявал функции на финансов контролор по Проект РОИ. До края на 2012 г. предварителен контрол е осъществяван от финансови контролори на МРРБ.

Преди да се одобри плащане от отговорния заместник-министър на МРРБ, представените документи за извършени дейности са проверявани за съответствие със

¹⁷⁷ Одитно доказателство № 39

¹⁷⁸ Одитно доказателство № 3 - Заповед № РД 02-14-419 от 19.08.2014 г. на министъра на регионалното развитие

склучения договор и са съгласувани. През одитирания период е прилагана различна практика за изпълнение на процедурите по съгласуване.

За периода до м. декември 2013 г. отчетните документи за извършени дейности и за одобряване на плащане по договор са съгласувани от ръководителя на Проект РОИ, който от м. септември 2012 г. не е в облигационни отношения с МРРБ.¹⁷⁹

За периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2015 г. съгласувателните процедури преди одобряване на плащане по договор, са извършвани от координатора на Проекта и от директора на дирекция ВиК, който изпълнява и длъжността заместник-ръководител на Проект РОИ^{180, 181}. В ОРП за длъжността заместник-ръководител на Проекта, както и в длъжностните характеристики на директор дирекция ВиК не са разписани задължения, свързани с финансовото управление на проекти, финансирани по ДИЗ, в т.ч. и по Проект РОИ. Отчетните документи преди плащане са съгласувани от лицето не като заместник-ръководител на Проект РОИ, а като директор на дирекция ВиК, на когото по длъжностна характеристика е възложено да осъществява цялостно административно, техническо и финансово управление на дирекцията.¹⁸² На заместник-ръководителя на Проекта не са делегирани от ръководителя на Проекта или от отговорния заместник-министър правомощия за изпълнение на задължения, свързани с контрол на финансови операции по Проекта. В предоставени отговори на поставени въпроси директорът на дирекция ВиК посочва, че като заместник-ръководител на Проекта изпълнява задачи, свързани с административно и техническо управление на Проекта.¹⁸³

Прилаганият начин на съгласуване преди плащане е в съответствие с регламентирания процедура във Вътрешните правила за взаимоотношенията между страните в инвестиционния процес в МРР, но не съответства на специфичните отговорности и задължения на длъжностните лица от ЗИП и на описани процедури в Оперативното ръководство на Проекта. Одобрението за плащане, съгласно ОРП, се извършва от член на ЗИП и от ръководителя на ЗИП, на когото е вменена отговорност за контрол на финансовата отчетност, планиране и бюджетиране, както и на финансовите операции по Проекта.

Преди да се извършат плащанията по сключените договори, за периода от началото на м. декември 2014 г. до 30.06.2015 г., е изпращана¹⁸⁴ по електронен път от МРРБ до НАП и до Агенция „Митници“ информация относно идентификационни данни за лицето получател на плащането, размер на сумата, предстояща за изплащане, данни за банковата сметка, по която ще се извърши плащането, и за нейния титуляр. Плащанията са извършени след получаване на потвърждение от двете институции, че посочените в писмата изпълнители по договори нямат просрочени публични задължения. В досието към съответния договор са приложени писмата до НАП и до Агенция „Митници“ и получените от тях потвърждения.¹⁸⁵

Изпълнени са изискванията на РМС № 788 от 28 ноември 2014 г. за разплащанията на разпоредители с бюджет по договори¹⁸⁶.

¹⁷⁹ Одитни доказателства №№ 5 и 40

¹⁸⁰ Включена в състава на ЗИП със Заповед № РД 02-14-2681 от 06.11.2012 г. на отговорния заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството

¹⁸¹ Одитно доказателство № 40

¹⁸² Одитно доказателство № 4

¹⁸³ Одитно доказателство № 9

¹⁸⁴ Информацията за плащане през м. 12.2014 г. е изпратена от отдел „Бюджет и финансови анализи“ към дирекция „Финанси“, а за периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2015 г. – от оперативния счетоводител от състава на ЗИП

¹⁸⁵ Одитни доказателства №№ 39 и 40

¹⁸⁶ Издадено на основание чл. 7, ал. 1 от Закона за публичните финанси, обн. ДВ бр. 100 от 5 декември 2014 г., в сила от 01.12.2014 г.

От проверката на изготвените контролни листове по Проект РОИ за извършен предварителен контрол преди подписване на договор от финансовия контролор, от състава на ЗИП, се установи, че въпросите в контролния лист не дават възможност да се установи дали задължението по договора съответства на планираната стойност по Заемното споразумение за съответната дейност/обект – предмет на договора, както и дали е финансово обезпечено поемането на задължението към момента на договарянето му от двата източника на финансиране. Контролният лист за предварителен контрол преди поемане на задължение не съответства на утвърдения образец на контролен лист с Вътрешните правила за взаимоотношенията между страните в инвестиционния процес в МРРБ. Предвидените проверки в контролния лист не се покриват напълно с включените проверки в образца на контролен лист, утвърден с Вътрешните правила за осъществяване на предварителен контрол от финансовите контролори на МРРБ.¹⁸⁷

В изготвения на 08.12.2014 г. контролен лист за предварителен контрол преди поемане на задължение с подписване на Договор MIDP-CW-ICB-2 за „Строителство на язовир „Пловдивци“ и ПСПВ”, от финансовия контролор са дадени положителни отговори на въпросите „Съответства ли задължението на Заемно споразумение № 7834-BG?” и „Налице ли е бюджетен кредит?”¹⁸⁸, и е направено заключение, че задължението може да бъде поето.

От предоставеното пояснение от финансовия контролор не става ясно какви са извършените от него проверки относно установяване на съответствие на задължението със заемното споразумение и как е установено наличието на бюджетен кредит - взет ли е предвид срокът за изпълнението на договора за строителство (за повече от една година), изготвената бюджетна прогноза, двата източника на финансиране.¹⁸⁹

При сключването на договора за строителството на язовир „Пловдивци“ и ПСПВ (на 09.12.2014 г.) планираната стойност на обекта, след ратифициране на изменението на Заемното споразумение на 26.11.2014 г., е 20 300 000 евро (39 703 349 лв.). Налице е несъответствие между планираната стойност на обекта по Заемното споразумение и стойността на сключения договор за строителство 24 235 093 евро (47 399 722 лв.). В разшифровката на ангажиментите за разходи, посочени в Приложение № 1 „Прогноза за ангажименти за разходи и за нови задължения за разходи”, раздел II „ДИЗ”, макет 2014 г. от бюджетна прогноза 2015-2017 г., за строителството на язовир „Пловдивци“ от дирекция „ВиК” са предвидени средства равни на размера на планираната стойност на обекта, а не на договорената стойност.¹⁹⁰

С индикативния бюджет на Проекта, съгласно Заемното споразумение, е осигурено финансиране за всички заложили дейности и обекти. При всяко надвишаване на договорената стойност над планираната за дадена дейност или обект се нарушават разчетите за финансиране на останалите за изпълнение дейности/обекти. В резултат, за незапочнати обекти не могат да бъдат сключени договори за изпълнение, поради недостатъчния размер на останалите неизползвани средства по бюджета на Проекта.

От дирекция ВиК са идентифицирани присъщите рискове по дейности на дирекцията. От стартирането на Проект РОИ до 10.март 2016 г.¹⁹¹ от ЗИП не са идентифицирани, оценени и управлявани рисковете във връзка с неговото изпълнение.

¹⁸⁷ Одитни доказателства №№ 33,41 и 42

¹⁸⁸ Неточно е употребен изразът „бюджетен кредит”. С влизането в сила на ЗПФ думите „бюджетен кредит” са заменени с думата „бюджет”

¹⁸⁹ Одитни доказателства № № 42 и 56

¹⁹⁰ Одитно доказателство № 43

¹⁹¹ На 10.03.2016 г. е предоставено становище от МРРБ за съгласуване на фактите и обстоятелствата, установени при одита.

Прилаганите от Звеното за изпълнение на Проекта Вътрешни правила за взаимоотношенията между страните в инвестиционния процес в МРРБ преди извършване на плащания не са относими към специфичните изисквания на Оперативното ръководство на Проекта. В МРРБ не са регламентирани политики и процедури във връзка с финансовото управление на инвестиционни проекти, финансирани с ДИЗ от международни финансови институции.

Начинът, по който са формулирани въпросите в прилагания от ЗИП образец на контролен лист за предварителен контрол преди поемане на задължение по Проект РОИ, не позволява от отговорите да се установи дали е направена проверка за съответствие на задължението по договора с планираната стойност на дейността/обекта по разпределението към Заемното споразумение, както и дали е финансово обезпечено поемането на задължението към момента на договарянето му от двата източника на финансиране.

Системата за финансово управление на проект РОИ, задължителна съгласно сключеното заемно споразумение с МБВР, не е интегрирана всеобхватно по елементите на СФУК. С установените пропуски в длъжностните характеристики не е осигурено разделение на отговорностите, правата и задълженията на финансовите специалисти от ЗИП. В нарушение на правилата за работа по Проект РОИ, заявките за предоставяне на средства от заема са изготвяни от външен изпълнител и координатора на Проекта. Липсват писмени документи, обосноваващи необходимите финансови средства за извършване на плащания по Проект РОИ. Не са идентифицирани, анализирани и управлявани рисковете при изпълнението на Проекта.

Системата за финансово управление на Проект РОИ не е ефективна и не създава разумна увереност за законосъобразното, ефективно и ефикасно изпълнение на Проекта.

4. Приложение на регионалните генерални планове за ВиК системите, изготвени по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“

4.1. Съответствие на изготвените регионални генерални планове със законовите изисквания

В Закона за водите (ЗВ) през 2009 г. се въвеждат регламенти относно планиране развитието на водоснабдителните и канализационни системи.¹⁹² Определено е, че планирането на развитието на ВиК системите и съоръженията се извършва чрез регионални генерални планове (РГП) на ВиК и генерални планове за ВиК на агломерации над 10 000 е.ж.

В ЗВ е определено, че регионалният генерален план обхваща обособена територия, изготвя се за период от 25 години, съдържа анализи, намерения, срокове, с цел, чрез установяване на състоянието и потребностите на ВиК системите и съоръженията на съответната територия и качество на предоставените ВиК услуги, при социална поносимост на цената¹⁹³, да се определят приоритети за развитие на ВиК системите и съоръженията, да се изготвят инвестиционни програми и др. Регионалните генерални планове и генералните планове на агломерации се изготвят от съответните асоциации по ВиК или от общинския съвет.

¹⁹²С допълнения в Закона за водите, глава Глава единадесета "а". Управление, планиране и изграждане на ВиК системи. предоставяне на ВиК услуги. единна информационна система за ВиК услуги. регистриране на асоциации по ВиК и на ВиК оператори, Раздел II „Планиране на развитието на водоснабдителни и канализационни системи“, ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 24.09.2009 г.

¹⁹³ съотношение на цената за ВиК услугите в лева към куб. м на водата.

За подпомагане асоциациите по ВиК и общините при подготовката на процеса за реализиране на инвестиционни проекти на ВиК системите, както и за неговото уеднаквяване и ускоряване, към Проект РОИ се включва изготвянето на РГП за територията на цялата страна.

Съгласно Заемното споразумение, част Б „Изготвяне на регионални генерални планове за ВиК“, се изготвят 51 РГП, които покриват цялата територия на България (с изключение на град София). За възлагане на изпълнението им територията е разделена на три региона, обхващащи: източен – 8 РГП, централен – 24 РГП и западен – 19 РГП.

За изпълнение на дейностите по изготвяне на РГП са сключени три договора за всеки от определените региони на обща стойност 12 248 671 евро (в т. ч. 603 600 евро без ДДС за екологични оценки).^{194, 195}

Условията на договорите са идентични, сключени са на 08.12.2011 г. Договореният срок за тяхното изпълнение е 18 месеца (до 08.06.2013 г.).¹⁹⁶

Изготвените РГП се приемат и одобряват от МРРБ след като са одобрени от съответното водно сдружение (асоциация по ВиК) или общински съвет. МРРБ дава мнение и одобрява окончателните генерални планове в срок от 30 дни след внасянето им.¹⁹⁷

Контрол по изпълнението на договорите е възложен с ОРП на ЗИП.

Шест месеца след сключване на договорите за изготвяне на РГП, контрол е възложен и на консултанта PISA¹⁹⁸. Основните задължения на консултантската фирма по отношение на РГП са¹⁹⁹: преглед и бележки на материалите, представяни от консултантите-изпълнители, в т.ч. встъпителни доклади, проекти за РГП, окончателни доклади и екологична оценка; контрол на напредъка при услугите - съгласувани времеви графици, поддържане и актуализация на общия времеви график; участие в срещи с консултанти от името и заедно със ЗИП, даване насоки по технически въпроси и др.²⁰⁰

В представения на МРРБ встъпителен доклад^{201,202} от консултанта PISA е посочено, че основната обща цел в помощта по част Б на Проект РОИ е да се предостави пълна подкрепа при избора на решение от ЗИП, при контрола и съгласуването на всички договори за изготвяне на генерални планове, за да се гарантира своевременно изпълнение и добро качество на предоставените услуги. Направен е първоначален и общ преглед на най-критичните елементи²⁰³, които биха могли да забавят работата на консултантите-изпълнители на РГП. Рисковете са от неизяснени въпроси относно: съгласувана схема за приоритизация; съдържание на генералните планове; ясни процедури по одобряването на РГП; липса на данни, използвани от географска информационна система (ГИС); критериите за проектиране.

¹⁹⁴ Приложение № 5

¹⁹⁵ Одитно доказателство № 49

¹⁹⁶ Съгласно част III „Специални условия на договора“, т. 2.3.

¹⁹⁷ В Приложение А – Описание на услугите, I. Предмет на дейността, т. 10 от договорите за изготвяне на РГП.

¹⁹⁸ Одитно доказателство № 7 - Договор за консултантски услуги от 29.06.2012 г.

¹⁹⁹ Съгласно Раздел IV. „Обем на работите“ от техническо задание към Договор с консултант PISA от 29.06.2012 г.

²⁰⁰ Съгласно раздел VI. „Отчитане на работата“ Техническо задание към Договор с консултант PISA от 29.06.2012 г.

²⁰¹ Одитно доказателство № 14

²⁰² Приложение № 6

²⁰³ В частта на доклада за „Потенциални проблеми и рискове за изпълнението на Проекта“ - Идентифицирани рискове на база на наличната информация, предоставена от ЗИП

Въз основа на протоколите, приложени към месечните доклади за напредъка, изготвени от Консултанта PISA се извърши анализ на основни въпроси, свързани с: коментари и позиции на ЗИП (МРРБ), PISA, JASPERS и МБВР и консултантите-изпълнители. Давани са насоки за работата на консултантите-изпълнители на РГП, обръщано е внимание върху въпроси, които да се включат в РГП, както и на установени слабости и напътствия за тяхното премахване. От своя страна консултантите-изпълнители не са изпълнявали своевременно дадените указания и напътствия, видно от коментарите на последващите срещи.^{204 205}

Анализът на информацията от протоколите (дискусиите) свидетелства за оперативен ред, при който процесът по изготвянето, контрола, оценяването на РГП, се характеризира с поставяне на изисквания при липса на ефективна комуникация, което води до несвоевременно изпълнение на РГП.

За подпомагане качествено изготвяне на РГП е получена и техническа помощ чрез механизма „Съвместната помощ за подготовка на проекти за европейските региони“ (JASPERS)²⁰⁶. Министерският съвет с Решение № 349/04.05.2012 г. одобрява План за действие на JASPERS в Република България през 2012 г. В плана е включен Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ в частта на РГП за Източен, Централен и Западен регион. В отчета за изпълнението на Плана за действие на JASPERS²⁰⁷ е отбелязано, че за осигуряване на качеството на РГП, изготвени по Проект РОИ, е извършен преглед на пилотния проект на плана за град Перник (в западния регион), Проекта на плана за град Разград (в централния регион) и гр. Ямбол (в източния регион)²⁰⁸.

Получената помощ по линия на JASPERS, направените бележки и дадените препоръки относно качествата на РГП, е предпоставка за изготвяне на качествени РГП.

Консултантите-изпълнители на РГП, изготвят доклади – отчети за напредъка, които, съгласно договорите, са представяни месечно на ЗИП²⁰⁹.

Анализът на включената информация в отделните раздели на докладите показва, че несвоевременно решаване на критични за изпълнението въпроси от страна на възложителя и поставени допълнителни изисквания се отразява върху спазването на сроковете от изпълнителите.^{210 211}

С оглед спазване на договорените срокове за предаване на РГП заместник-министърът на регионалното развитие и благоустройството, отговорен за Проект РОИ, през м. февруари 2013 г. с писмо²¹² до изпълнителите на РГП – източен, централен и западен региони, изразява сериозна загриженост за значителното забавяне в

²⁰⁴ Приложение № 7

²⁰⁵ Одитно доказателство № 14

²⁰⁶ JASPERS: Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони, представляващ партньорство между Европейската комисия (Генерална дирекция "Регионална политика"), Европейската инвестиционна банка, Европейската банка за възстановяване и развитие и Kreditanstalt für Wiederaufbau. Това е механизъм за техническа помощ, предназначена за дванадесетте държави от ЕС, присъединили се към ЕС през 2004 г. и 2007 г. Той предоставя на въпросните държави-членки необходимата помощ, за да подготвят висококачествени основни проекти, които ще бъдат съфинансирани със средства на ЕС.

²⁰⁷ Одобрен от МС с Протокол № 13/03.04.2013 г.

²⁰⁸ Приложение № 11

²⁰⁹ От договорите Приложение А – „описание на услугите“, I. Предмет на дейността, т. 10 „Очаквани резултати и график за предоставянето им“

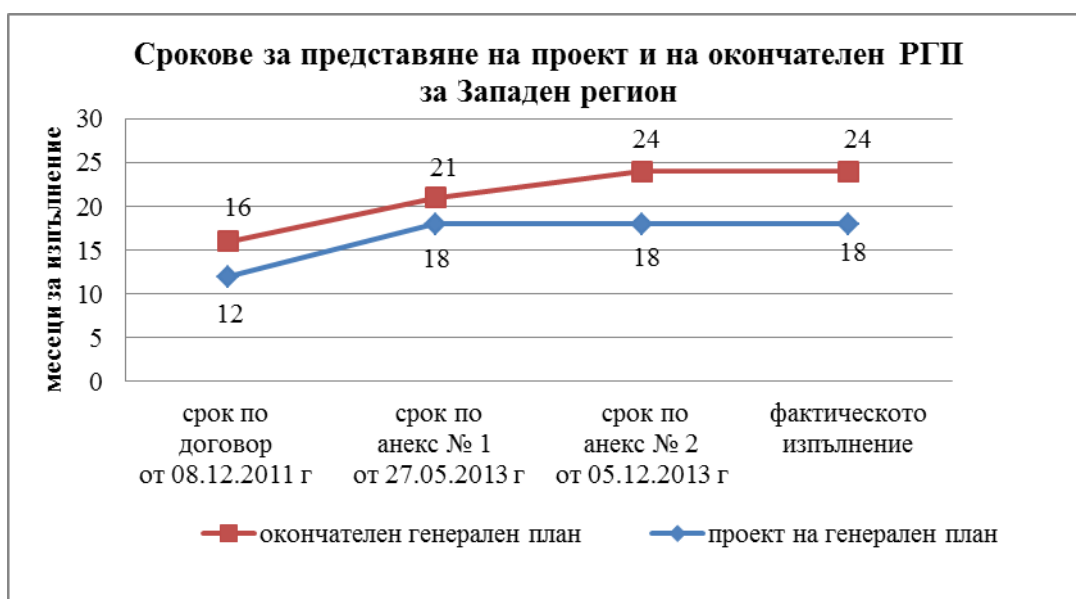
²¹⁰ Приложение № 10 - извлечение от месечните доклади за напредъка на консултантите-изпълнители за източен, централен и западен региони

²¹¹ Одитно доказателство № 60

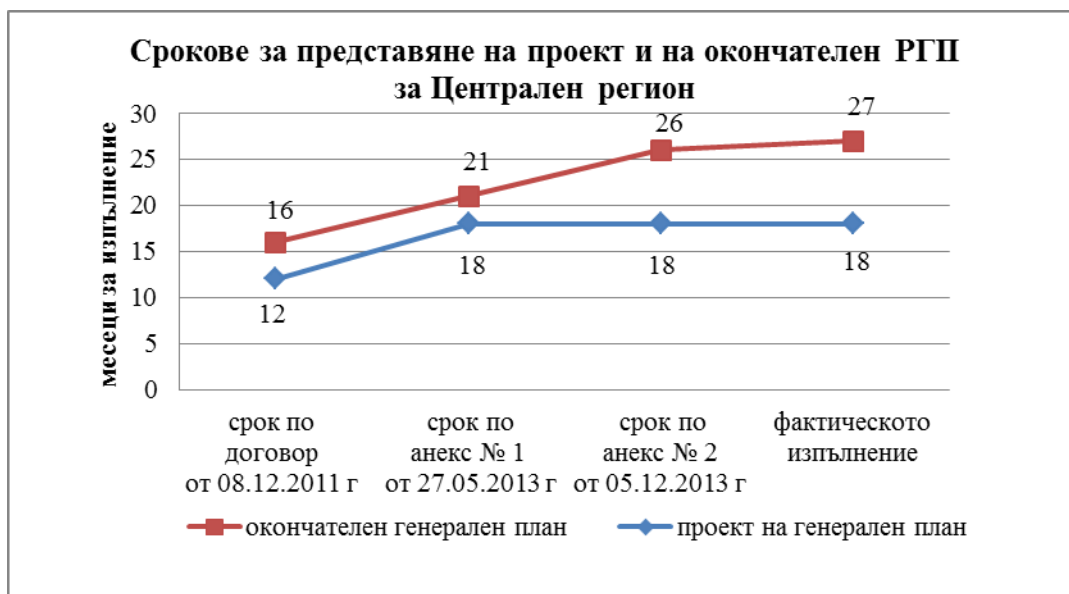
²¹² Одитно доказателство № 44

предаването на РГП. Обърнато е внимание, че забавянето се е натрупало по време на текущите действия по изпълнението на договора и въпреки актуализирането на графика, представян на ежемесечните срещи, забавянето не се компенсира, напротив, то се увеличава. Проблемът е изтъкнат и на предходните месечни срещи, изискана е информация за взети мерки за осигуряване на навременното изпълнение на задачата. Посочено е, че не е получена задоволителна информация за взети мерки. Сериозно внимание е обърнато за закъснението в представянето на РГП от изпълнителите на трите региона и през м. април 2013 г.²¹³

С консултантите – изпълнители, през месец май 2013 г. и през месец м. декември 2013 г., са сключени анекси към договорите за удължаване на сроковете за изпълнение на задачата. С двата анекса сроковете за изпълнение и представяне на проектите и на окончателните РГП се удължават, спрямо първоначалния договор, както следва:



²¹³ Одитно доказателство № 44



Въпреки корекциите, сроковете за отделните етапи, съгласно договорите и анексите към тях, не са спазени от консултантите-изпълнители на РГП, като е допуснато допълнително закъснение - за източен регион от 3 месеца, за централен регион от 1 месец. Консултантът за западен регион е представил окончателните планове, в срока, определения с втория анекс към договора.^{214, 215}

При прегледа на окончателните доклади на консултанта PISA²¹⁶ за оценка на изготвените регионални генерални планове от консултантите – изпълнители се установи:

- 19- те РГП от западен регион, съгласно докладите с оценки от 10.12.2013 г., са изготвени в съответствие с изискванията на заданието и други указания, предоставени от ЗИП, Световната банка, PISA и JASPERS;

- някои от 24-те РГП от централен регион и 8-те РГП от източен регион, съгласно оценките на PISA, дадени в доклади от м. декември 2013 г. и началото на м. март 2014 г., съдържат пропуски и е необходимо извършването на: корекции, доработване на таблици, определяне на приоритетен ред на инвестициите, оценки при алтернативи, оповестяване, че използваната информация е с ниско качество; оповестяване за несъответствие в качеството на водата, като не са посочени мерки за преодоляване; оповестяване на данни за промишлените отпадъчни води; специфичната информация (карти, скици, таблици и т.н.), поместена в приложения, да е посочена и в текста, и други бележки, и да се отстранят установените пропуски и несъответствия²¹⁷.

Консултантът PISA, съгласно окончателните доклади за оценка на изготвените РГП до 07.03.2014 г., свидетелства, че всички РГП са изготвени в съответствие с изискванията на заданието и указанията, предоставени от ЗИП, Световната банка, PISA и JASPERS.²¹⁸

Изразената в процеса на формиране на оценките на регионалните генерални планове необходимост от отстраняване на пропуски, дори и не толкова съществени,

²¹⁴ Приложение № 8

²¹⁵ Одитно доказателство № 14

²¹⁶ Одитно доказателство № 12 - Техническо задание към Договор за консултантски услуги № MIDP-CS-2 от 29.06.2012 г. между МРРБ и консултант PISA - раздел VI. „Отчитане на работата“

²¹⁷ Приложение № 9

²¹⁸ Одитно доказателство № 57

свидетелства, че проблемите съпътстват изготвянето на РГП до последния етап от изпълнението.

Окончателните оценки на РГП, дадени от консултанта PISA, удостоверяват тяхното съответствие със законовите изисквания.

4.2. Приложение на регионалните генерални планове при изпълнението на инвестиционни проекти на ВиК системи

По приоритетна ос 1 „Води“ от Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г., като действия, които ще получат подкрепа в рамките на определения инвестиционен приоритет е включено изграждане на ВиК инфраструктура, съгласно проектите за управление на речните басейни и в съответствие с регионалните генерални планове за ВиК и регионалните прединвестиционни проучвания.²¹⁹

На 03.06.2015 г. между министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на околната среда и водите е подписано споразумение²²⁰ за изпълнение на дейности от “Проект за подпомагане на ефективността, управлението и регионалното инвестиционно планиране на отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд. Във връзка със споразумението, МРРБ взема решение за стартиране на открита процедура по Закона за обществените поръчки с предмет - регионални прединвестиционни проучвания (РПИП) за обособените територии, обслужвани от ВиК операторите на 14 града, в 4 обособени позиции. Процедурата е открита на 31.07.2015 г.²²¹

В техническото задание, т. II. Обхват на услугите, възложителят определя услугите, които в рамките на обхвата на поръчката избраният изпълнител следва да предостави: Събиране и анализ на данни, необходими за изготвяне на прединвестиционни проучвания за регионални ВиК проекти, в това число преглед и анализ на съществуващите регионални генерални планове за водоснабдяване и канализация (РГП) на територията на ВиК операторите. Договорите за възлагане на регионални прединвестиционни проучвания за обособените територии, обслужвани от ВиК операторите на 14 града са подписани на 31.03.2016 г.

На 11.08.2015 г. и на 29.09.2015 г. са взети решения²²² за промяна в условията по обществената поръчка, като са удължени крайните срокове за получаване и за отваряне на офертите, съответно 15.10.2015 г. и 16.10.2015 г. До 31.12.2015 г. не са избрани изпълнители и не са сключени договори за възлагане на поръчката.

*Разработените и одобрени регионални генерални планове по Проект РОИ са необходимо условие и способстват да започнат прединвестиционни проучвания за отделните инвестиционни проекти.*²²³

5. Изпълнение на предвидените обекти за доизграждане и рехабилитация по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“

Съгласно Заемното споразумение, подписано февруари 2010 г., Проектът РОИ включва пълното изграждане на язовирите „Пловдивци“, „Луда Яна“, „Нейковци“ и пречиствателните станции за питейни води (ПСПВ) към тях, както и рехабилитацията на язовир „Студена“. Предвидено е за строителството на язовирите „Луда Яна“ и

²¹⁹ в т. 2.А.6 Действия, които ще получат подкрепа в рамките на инвестиционния приоритет,

²²⁰ Споразумение № Д-34-29/03.06.2015г.

²²¹ АОП Решение № РД-02-14-933/31/07/2015 г.

²²² АОП Решение № РД-02-14-968/11.08.2015 г.

²²³ Съгласно чл. 198и, ал. 4, т. 5 от Закона за водите, краткосрочната инвестиционна програма в РГП е за първия 5-годишен период.

„Пловдивци“ да се възложат с три договора: договор за супервизия и инженерни услуги за двата язовира и договори за строителство за всеки язовир. За язовирите „Нейковци“ и „Студена“ е предвидено строителството да се възложи с пет договора: договори за предпроектно проучване, технически проект и тръжни документи за всеки язовир, договор за супервизия и инженерни услуги за двата язовира и договори за строителство за всеки язовир^{224, 225}.

В отчет от 01.03.2011 г.²²⁶ до заместник-министъра, отговорен за изпълнението на Проекта, ръководителят на Проекта предлага да бъдат разделени и възложени с отделни договори строителните работи за доизграждане на язовирите от услугите по обследване на строителните площадки, изготвяне на технически проект и тръжни документи и за язовирите „Пловдивци“ и „Луда Яна“. Необходимостта от промяната е обоснована с наличието на изменения на нормативната уредба в областта на проектирането и строителството спрямо периода, в който са проектирани (1980 г. – 1998 г.) и започнати да се строят (1986 г. - 1998 г.) язовирите, както и по отношение на екологичните изисквания и условия за водоползване. С изменението на Заемното споразумение от май 2011 г. в част А на Проекта се предвижда възлагането с отделни договори за всеки язовир на дейностите по обследване на строителните площадки, проектиране и изготвяне на тръжни документи и на дейностите по супервизия и строителен надзор, което увеличава броя на договорите за сключване за изпълнение на Проекта.²²⁷

В отчета е отбелязано, че към януари 2011 г. текущият статус на проектите на четирите язовира „все още позволява планираните дейности по проектиране и строителство на язовирите да бъдат изцяло реализирани в срока на Заемното споразумение до края на 2015 г.“ В приложение № 2 на доклада е направена оценка за необходимото време за изпълнение на основните ключови дейности за всеки от язовирите. Отбелязва се, че оценката на ЗИП за необходимото време за изпълнение на строителството по всеки един от язовирите е в рамките на две години и половина (след предаване на строителната площадка). За да се реализира проектът в срока до 2015 г. задължително условие е договорите за проучване и проектиране за отделните язовири да бъдат сключени до края на 2011 г.

До м. декември 2011 г. няма сключени договори за проучване и проектиране за отделните язовири²²⁸. Забавянето на процеса по проучване и проектиране води до необходимостта от удължаване на срока за изпълнение на Проекта.

През м. декември 2014 г. срокът на Заемното споразумение и срокът за изпълнение на Проекта се променя, като се удължава с две години – до 31.12.2017 г.

Договорите за изпълнение на дейностите по доизграждане на язовирите и предвидената рехабилитация на язовир са сключени след провеждане на процедури за възлагане на поръчки по правилата на Световната банка. По проведените процедури не са постъпвали жалби от участници в тях.²²⁹

²²⁵ Съгласно План за обществените поръчки, одобрен с ОРП на 20.10.2009 г. и оповестен със заемното споразумение от 01.02.2010 г.

²²⁶ Одитно доказателство № 8 - Писмо с вх. № V₈633/01.03.2011 г. на ръководителя на ЗИП с приложен отчет за дейността на ЗИП по ПРОИ за периода 01.08.2010 г. до 31.01.2011 г.

²²⁷ Одитно доказателство № 1

²²⁸ Одитно доказателство № 49

²²⁹ Одитно доказателство № 49

5.1. Изпълнение строителството на язовир „Пловдивци“ и пречиствателна станция за питейни води към него

Строителството на язовир „Пловдивци“ е определено като „пилотно“ за Проект РОИ от ръководителя на Проекта и процедурите за възлагането на строителството са изпълнявани приоритетно.²³⁰

За дейностите по обследване на строителната площадка, изготвяне на технически проект и тръжните документи за възлагане на строителството на язовир „Пловдивци“ и ПСПВ към него на 20.02.2012 г. е сключен договор с консорциум СВЕКО Енергопроект, България на стойност 1 496 000 евро със срок до 20.12.2015 г. Предвид упражняването на авторски надзор от Проектанта при строителството, с изменение на договора от 17.12.2015 г. срокът е увеличен до 65 месеца (юли 2017 г.).²³¹

Идейният проект е представен от Проектанта на 10.09.2012 г. и е одобрен от технически експертен съвет на 19.11.2012 г.²³²

Техническият проект е приет и одобрен от технически експертен съвет на 27.09.2013 г.²³³

Консултантският договор за супервизия и строителен надзор на язовира е подписан на 03.09.2012 г. с консорциум Рутекс-Фихтнер, България на стойност 1 295 000 евро за срок до 02.11.2016 г. Предвид задължението за строителен надзор по договора, следва срокът му да се продължи в съответствие със срока на договора за строителство - до юли 2017 г.²³⁴

Строител на язовира се избира чрез двустепенен търг. Процедурата по преквалификация на кандидатите за строителството на язовира е открита януари 2013 г. и е приключила м. ноември 2013 г. Етапът за избор на изпълнител е стартирал м. май 2014 г. и е продължил до ноември 2014 г.

Прогнозните дати, определяни за подписване на договор за строителството на язовир „Пловдивци“ в Плана за обществените поръчки по Проект РОИ са²³⁵:

- 04.06.2013 г., определена към 17.03.2013 г.
- 01.11.2013 г., определена към 09.07.2013 г.
- 01.01.2015 г., определена към 24.07.2014 г.

В отчетите за напредъка на Проект РОИ, изготвени от консултанта PISA, не са описани причините, които забавят възлагането на строителството на язовира.²³⁶

Договор за възлагане строителството на язовир „Пловдивци“ и ПСПВ към него е подписан на 09.12.2014 г. с консорциум „Пловдивци“ на стойност 24 235 093 евро.²³⁷ Срокът за изпълнение на договора е 14.07.2017 г.

5.2. Изпълнение на строителството на язовир „Луда Яна“ и пречиствателна станция за питейни води към него

Дейностите по обследване на площадката, изготвяне на технически проект и тръжни документи за доизграждането на язовир „Луда Яна“ са възложени на 26.09.2012 г. на консорциум Каравокирис - ЕДАФОС, Гърция с договор на стойност 1 392 000 евро.²³⁸ Към 31.12.2015 г. договореният срок е 63 месеца (до 26.12.2017 г.).²³⁹

²³⁰ Одитно доказателство № 8

²³¹ Одитни доказателства №№ 15 и 53

²³² Одитно доказателство № 15 – отчет № 4

²³³ Одитно доказателство № 15 – отчет № 6

²³⁴ Одитни доказателства №№ 12 и 53

²³⁵ Одитни доказателства №№ 15 и 46 - Данните са от актуализирания План за обществените поръчки към отчетите за напредъка на Проекта, предоставени от ЗИП на Световната банка и от доклада на Банката за мисията ѝ през юли 2014 г., предоставен на МРРБ с вх. № 99-00-72 от 10.09.2014 г.

²³⁶ Одитни доказателства №№ 14 и 15

²³⁷ Договор РД-02-29-338 от 09.12.2014 г.

²³⁸ Договор РД-02-29-251 от 26.09.2012г.

Представеният от изпълнителя идеен проект (23.04.2013 г.) е приет от технически експертен съвет през м. юли 2014 г. Техническият проект е одобрен от технически експертен съвет на 09.12.2014 г.²⁴⁰

Договор за супервизия и строителен надзор за строителството на язовира и ПСПВ е подписан на 15.04.2013 г. с Консултантска инженерна група ООД, България на стойност 1 288 000 евро за срок до 15.08.2017 г.²⁴¹

Процедурата за избор на изпълнител за строителството на язовира започва от месец февруари 2014 г. и приключва ноември 2015 г. (Докладът на комисията за оценка на офертите е представен на 19 ноември 2015 г. и одобрен от Банката на 23.11.2015 г.).²⁴²

Прогнозните дати, определяни за сключване на договор за строителството на язовир „Луда Яна“ в Плана за обществените поръчки по Проект РОИ са:²⁴³

- 20.09.2013 г., определена към 17.03.2013 г.;
- 31.03.2014 г., определена към 09.07.2013 г.;
- 29.06.2015 г., определена към 18.03.2015 г.;
- 30.01.2016 г., определена към 30.12.2015 г.

В отчетите за отчитане на напредъка на Проект РОИ, изготвени от консултанта PISA, не са описани причините, които забавят възлагането на строителството на язовира.²⁴⁴

До февруари 2016 г. договор за строителството на язовира не е сключен.

Анализът на изпълнението на доизграждането на планирания по Проекта обект - язовир „Луда Яна“ и ПСПВ показва значително забавяне във времето, което не би могло да бъде компенсирано до м. декември 2017 г. – актуалната дата за приключване на Проект РОИ, предвид оценката на ЗИП, че за строителството са необходими 30 месеца.²⁴⁵ В резултат на забавянето възниква необходимост от осигуряване на средства от държавния бюджет за финансиране на разходите по обекта след изтичане срока за усвояване на заема – м. декември 2017 г.²⁴⁶ или да се удължи срокът за усвояване на заема.

Към февруари 2016 г. не са предприети ефективни действия за спазване на срока за строителството на язовир „Луда Яна“.

5.3. Изпълнение на строителството на язовир „Нейковци“ и пречиствателна станция за питейни води към него

Процедурата за възлагане на дейностите по обследване на строителната площадка, изготвяне на технически проект и тръжни документи на язовир „Нейковци“ е открита на 28.10.2011 г. На 31.05.2012 г. са отворени офертите на участниците и е избран кандидат.²⁴⁷

До 2014 г. договор не е сключен. В месечните отчети на консултанта PISA и отчетите за напредъка на Проекта, които се предоставят на Банката, няма отбелязани причини за неподписването на договора.²⁴⁸ Прогнозните дати за сключване на договора

²³⁹ Одитни доказателства №№ 12 и 53 - Срокът е увеличен с подписано допълнение към договора от 26.11.2015 г.

²⁴⁰ Одитно доказателство № 15- отчет № 9

²⁴¹ Одитно доказателство 0 12 - Договор РД-02-29-174 от 15.04.2013 г.

²⁴² Етапът на преквалификация на кандидатите се провежда от февруари до юли 2014 г. Етапът за избор на изпълнител е от август 2015 г. до ноември 2015 г.

²⁴³ Одитно доказателство № 15

²⁴⁴ Одитни доказателства №№ 14 и 15

²⁴⁵ Одитно доказателство № 8

²⁴⁶ Разгледано е в т. 3 от одитния доклад

²⁴⁷ Одитно доказателство № 15 (доклад № 2)

²⁴⁸ Одитно доказателство № 14

са променяни три пъти в плана за обществените поръчки по Проекта. До 17.03.2013 г. датата е 12.11.2012 г., към 09.07.2013 г. датата е променена на 28.06.2013 г. и към 30.09.2013 г. – определената дата е 31.12.2013 г. Договорът е сключен на 18.03.2014 г. след 21 месеца от избора на изпълнител.

Отлагането на възлагането на дейностите по проектиране на язовира обрива обектът на неизпълнение предвид сроковете, определени за изпълнение на Проект РОИ.

Договорът за възлагане на консултантски услуги за обследване на строителната площадка, технически проект и тръжни документи на язовир „Нейковци“ и ПСПВ към него е подписан с Щуки ООД, Швейцария. Стойността на договора е 1 252 838,4 евро със срок 15 месеца (до 18.06.2015 г.). Подписани са допълнения към договора за удължаване на срока за изпълнение - на 17.06.2015 г. до 21 месеца, а на 11.12.2015 г. – до 28 месеца.²⁴⁹

От обхвата на договора отпада упражняването на авторски надзор по време на строителството. Изменението на обхвата на договора е предвид предстоящото изменение на Заемното споразумение, с което строителството на язовира отпада от обхвата на Проект РОИ.²⁵⁰

С изменението на Заемното споразумение от 2014 г.²⁵¹ от Проект РОИ отпада доизграждането на язовир „Нейковци“²⁵². В доклада на министъра на регионалното развитие и благоустройството във връзка с процедурата за ратифициране на изменението на Заемното споразумение предложението за отпадане на строителството на язовир „Нейковци“ се обосновава с недостатъчно финансиране поради значително завишаване на индикативната стойност на рехабилитацията на язовир „Студена“.²⁵³

Съществува риск възложеното изготвяне на технически проект и тръжни документи за строителството на язовир „Нейковци“ да доведе до неефикасно и неефективно използване на средствата, в случай че не се осигури финансиране за изпълнение на строителството на язовира в срока на валидност на изготвения проект.

Изготвеният идеен проект за изграждането на язовир „Нейковци“ е приет от технически експертен съвет на 12.12.2014 г. Към 30.06.2015 г. изпълнителят не е представил технически проект и договорът не е изпълнен. В месечните отчети на консултанта PISA до 30.06.2015 г. не са изяснени причините за неизпълнението на договора и не са предложени мерки за преодоляване на закъснението.²⁵⁴ Към 31.12.2015 г. срокът на договора е удължен до ноември, 2016 г.

5.4. Изпълнение на рехабилитацията на язовир „Студена“ и на рехабилитацията на пречиствателна станция за питейни води „Студена-Перник“

Дейностите по проучване, проектиране и изготвяне на тръжните документи и упражняване на авторски надзор при рехабилитацията на язовир „Студена“ са възложени с договор РД-02-29-176 на 23.07.2012 г. на Свеко Енергопроект АД, България със срок на изпълнение 36 месеца (до 23.07.2015 г.). Договорът е на стойност 1 138 581,6 евро.²⁵⁵

²⁴⁹ Одитно доказателство № 12 (Прил. 2 – договор „Нейковци“)

²⁵⁰ Одитни доказателства №№ 1 и 12 (прил. 2- договор „Нейковци“)

²⁵¹ Изменението на заемното споразумение е подписано чрез размяна на писма – 15.05.2014 г., писмо на заемополучателя и 03.10.2014 г., писмо на Банката, ратифицирано е от НС на 01.12.2014 г.

²⁵² Одитно доказателство № 1

²⁵³ Одитно доказателство № 12 (прил. 2 – доклад „Нейковци“)

²⁵⁴ Одитно доказателство № 14

²⁵⁵ Одитно доказателство № 12

Идейният проект е представен юни 2013 г. и е одобрен от технически експертен съвет октомври 2013 г.

Оценката на Проектанта в идейния проект за стойността на рехабилитационните работи значително надхвърля определената индикативна стойност на обекта (от 6 161 000 евро се променя на 15 800 000 евро).

Увеличената индикативна стойност на обекта довежда до необходимост от промяна на Заемното споразумение. Промяната е извършена през м. декември 2014 г. като се преразпределят средствата, определени за реализиране на част В на Проект РОИ и от обхвата се изключва строителството на язовир „Нейковци“, а се добавя рехабилитация на ПСПВ „Студена-Перник“ (с индикативна стойност на рехабилитацията - 2 000 000 евро).²⁵⁶

На 17.06.2015 г. е сключен договор за супервизия и строителен надзор за рехабилитацията на язовир „Студена“ на стойност 598 883 евро с консорциум ММЛ-ТК, България със срок до 17.08.2018 г.

Преквалификацията по процедурата за избор на изпълнител за рехабилитацията на язовир „Студена“ е обявена на 24.11.2014 г. Получено е само едно заявление от участник и към 31.12.2015 г. се водят преговори за подписване на договор.

Прогнозните дати, определяни за сключване на договор за рехабилитацията на язовир „Студена“ в Плана за обществените поръчки по Проект РОИ са:²⁵⁷

- 19.04.2015 г., определена към 09.09.2014 г.;
- 28.04.2016 г., определена към 30.12.2015 г.

Процедурите за избор на Проектант и строителен надзор за рехабилитацията на ПСПВ „Студена-Перник“ към 30.06.2015 г. не са започнали.²⁵⁸

Към 31.12.2015 г. – в първоначално определения за приключване на Проект РОИ срок от предвидените за изпълнение обекти по част В „Изграждане и рехабилитация на язовири и ПСПВ“ на Проект РОИ единствено за един от обектите – язовир „Пловдивци“ са стартирали строителните работи за доизграждане. Процедурите за избор на изпълнител за строителството на язовир „Луда Яна“ и рехабилитацията на язовир „Студена“ са приключили, но няма подписани договори. Липсата на сключени договори за строителните дейности за язовирите „Луда Яна“ и „Студена“ към 31.12.2015 г. предопределят необходимостта удължения срок за изпълнение на проекта до декември 2017 г. отново да се удължи и да се осигури финансиране на дейностите, които ще се изпълняват извън срока за усвояване на заема.

Проектирането на язовир „Нейковци“ не е изпълнено в първоначално определения срок и договорът е удължаван два пъти - общо с 13 месеца.

Изпълнението на част В на Проект РОИ – Изграждане и рехабилитация на язовири и ПСПВ към 31.12.2015 г. е неефективно и няма да приключи в определения със Заемното споразумение срок 31.12.2017 г.,

С Решение № 533 от 29.06.2016 г. Министерският съвет одобрява проект на писмо до Международната банка за възстановяване и развитие за изменение на Заемно споразумение „Проект за развитие на общинската инфраструктура“, като основа за водене на преговори. Предложено е крайният срок за теглене на постъпленията по заема да бъде изменен на 31.12.2019 г. Към 15.09.2016 г. няма внесен в Народното събрание законопроект за ратифициране на изменението на споразумението. Необходимостта от поредно удължаване на срока за изпълнение на Проекта дава основание за извеждане на риск от неефикасно изпълнение на Проекта.

²⁵⁶ Одитни доказателства №№ 1 и 16

²⁵⁷ Одитно доказателство № 15

²⁵⁸ Одитно доказателство № 49

6. Система за мониторинг, отчетност, публичност и прозрачност на изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“

6.1. Мониторинг на изпълнението на Проекта и отчетност на напредъка

Съгласно Заемното споразумение²⁵⁹, заемополучателят, чрез МРРБ, следва да провежда мониторинг и оценка на напредъка на Проекта и да изготвя отчети, съгласно разпоредбите на чл. 5.08 от Общите условия за заеми на МБВР²⁶⁰ и въз основа на показателите, договорени с Банката. Всеки отчет по Проекта обхваща срок от шест месеца и се представя на Банката не по-късно от един месец след края на срока, посочен в отчета. Цитираните разпоредби предвиждат МРРБ да осигури спазването на необходимите политики и процедури, позволяващи постоянното текущо проследяване и оценяване в съответствие с приемливи за Банката показатели на напредъка на Проекта и постигането на неговите цели и задачи. Заемополучателят е длъжен да изготвя или да осигурява изготвянето на задоволителни за Банката по форма и съдържание периодични доклади („Отчети по Проекта“) с обобщаване на резултатите от мониторинга и оценяване и излагане на препоръчаните мерки за осигуряване на непрекъснатото ефективно и ефикасно изпълнение на Проекта и за постигане на целите на Проекта.

Предвидените в ОРП (2013 г.) процедури за отчитане включват тримесечни отчети за напредъка на Проекта²⁶¹, които да се представят на Банката и Министерството на финансите. В ОРП не е предвидено изготвяне на регламентирани в Заемното споразумение шестмесечни отчети.²⁶²

В договора с консултанта PISA са определени отчетите, които консултантът трябва да изготвя и представя на ЗИП – месечни и полугодишни.²⁶³ Предвидено е консултантът да изготвя месечни отчети за постигнатия напредък. Изискванията за съдържанието на месечния отчет обединяват изпълнението на консултанта по договора и отчитане на постигнатия напредък по Проекта. Анализът на съдържанието на месечните отчети на консултанта показва, че съдържашата се в отчетите информация не е ясна и изчерпателна по отношение на степента на изпълнение на Проекта, възникналите въпроси и проблеми, както и не съдържа предложения за тяхното решаване – изискващи се от условията по договора. Отчетът не съдържа и достатъчно подробна информация за извършените дейности за отчетния период от отделните членове на консултанта PISA, предвид изискването отчетите да са приложения към фактурите на консултанта за доказване на извършената от него работа по договора.²⁶⁴

Изискванията към съдържанието на полугодишния доклад, предвиден в договора на консултанта²⁶⁵, не са доразвити. Определено е, че докладът съдържа резюме на дейностите и състоянието на Проекта, заедно с планираното за следващите шест месеца. Изготвените от консултанта PISA шестмесечни доклади, които представя на ЗИП, по структура повтарят месечните и също така неясно отчитат напредъка на Проекта, както и предстоящите задачи.

²⁵⁹ Одитно доказателство № 1 - Заемно споразумение от февруари 2010 г., Приложение 2, чл. II, б. А „Отчети по Проекта“

²⁶⁰ Одитно доказателство № 1 - Общи условия за заеми от 01.07.2005 г. (с промени от 12.02.2008 г.) на МБВР

²⁶¹ Одитно доказателство № 7 - т. 9.1. от ОРП 2013 г.

²⁶² Одитно доказателство № 7

²⁶³ Одитно доказателство № 12

²⁶⁴ Одитно доказателство № 12 - Приложение А към договора на консултанта, Техническо задание, раздел VI, т. 4; т. 3.2.2. „План за работа“ и т. 2 от Приложение В „Изисквания за отчетност“

²⁶⁵ Приложение А към договора на консултанта, Техническо задание, раздел VI, т. 5; т. 3.2.2. „План за работа“ и т. 2 от Приложение В „Изисквания за отчетност“

Консултантът изготвя и предвидените в Заемното споразумение шестмесечни доклади за напредъка на Проекта²⁶⁶, които ЗИП трябва да представя на Банката. За одитирания период са изготвени десет доклада, като периодите, които обхващат, са по-кратки от определения шестмесечен. Изключение прави доклад № 9, който обхваща период от единадесет месеца. Докладите съдържат резюме за напредъка по отделните части на Проекта, задачите, които следва да се изпълнят за следващия период с прогнозни срокове и отчет за изпълнението на задачите, планирани в предходния доклад.²⁶⁷ Докладите се предоставят на Банката по време на мониторинговите мисии, които са най-малко два пъти годишно.

Не е създаден ред за приемане и одобряване от ЗИП на докладите, изготвени от консултанта PISA. От МРРБ е пояснено, че докладът се предоставя на координатора на Проекта за преглед. ЗИП проверява докладите и при констатирани пропуски се връщат за допълване. Не са предоставени документи в подкрепа на обяснението.²⁶⁸

Към Заемното споразумение за финансиране на Проект РОИ, с допълнително писмо № 2, се определят показатели за изпълнение и мониторинг на Проекта. С измененията на споразумението са преработени и показателите за оценка на изпълнението.^{269, 270} Предвидени са показатели за окончателна оценка на резултатите от изпълнението на Проекта и показатели за оценка в процеса на изпълнение на Проекта – междинни резултати. Определено е мониторингът да се извършва два пъти годишно с доклада за напредъка на Проекта.

Към докладите за напредъка на Проекта²⁷¹, в които се отчита напредъка за 2015 г., не са приложени оценки на междинните резултати по Проекта спрямо определените към Заемното споразумение показатели, с което не са изпълнени изискванията на Банката, определени със Заемното споразумение за оценка на напредъка на Проекта.²⁷²

Липсата на създаден ред и практика за одобряване на докладите за напредъка на Проекта създава риск за тяхното качество и пълнота.

6.2. Публичност и прозрачност на изпълнението на Проекта

Оперативното ръководство на Проекта (от юли 2013 г.), определя интернет страницата на Проект РОИ като „основен комуникационен канал“, осигуряващ обща информация на заинтересованите страни и предлагащ лесен и бърз достъп до желаната информация за Проекта - неговите цели, дейности, отговорни звена, изпълнители, документация, предстоящи и текущи търгове и процедури, процедурни наръчници, планирани събития, информация за изпълнението на Проекта и резултатите. Уебсайтът следва да съдържа специален раздел "Отчетност" за публикуване на основните процедури и изисквания, които да бъдат следвани при изпълнението на Проекта по отношение на въпроси от особен обществен интерес като „Язовирна безопасност“, "Придобиване на земя", "Околна среда", "Обществени поръчки", "Мониторинг", "Отчети". Раздел "Контакти" следва да позволява на заинтересованите страни да се свързват с екипа и да отправят своите въпроси и забележки.²⁷³

²⁶⁶ Приложение 2, II, А, т. 1 от заемното споразумение

²⁶⁷ Одитно доказателство № 15

²⁶⁸ Одитно доказателство № 53

²⁶⁹ За изменението на заемното споразумение от 2014 г. промяната на показателите е с писмо от Световната банка до министъра на финансите от 27.08.2014 г.

²⁷⁰ Одитно доказателство № 1

²⁷¹ Доклади за напредъка на Проекта № 9 и № 10, представени на МБВР

²⁷² Одитно доказателство № 15

²⁷³ Одитно доказателство № 7 – ОРП (2013 г.), т. 10.5 – Комуникационни дейности, А Уебсайт на Проект РОИ.

Създаването и поддържането на уебсайта за Проект РОИ е възложено на консултанта PISA с договор № РД 02-29-130 от 29.06.2012 г. Съгласно клауза в договора²⁷⁴ консултантът следва да осигури подготовка и представяне на информация за състоянието на всички подкомпоненти, в т.ч. въпроси във връзка с генералните планове и язовирите, проектирането, отчуждаването на земи, поръчките, финансовото състояние и осигуряването на качеството. Тази информация се предоставя на правителството, Народното събрание, средствата за масова информация и широката общественост и е леснодостъпна по прозрачен начин.

В офертата на изпълнителя, която е част от договора²⁷⁵, в т. 3.2. План за работа, подточка 3.2.1. Основни фази и дейности, Комуникация, информирание на обществеността от офертата на изпълнителя е предвидена подготовка на специален уебсайт за Проекта, „който по един прозрачен начин да предоставя събраната информация на правителството, Народното събрание и широката общественост. В т. 3.2. План за работа, подточка 3.2.2. Отчитане и материали за представяне, Комуникация, информирание на обществеността от офертата на изпълнителя²⁷⁶ е посочено, че „На този уебсайт ще бъде представена цялостно информацията за състоянието на всички подкомпоненти, в т.ч. въпроси във връзка с генералните планове и язовирите, проектирането, отчуждаването на земи, поръчките, финансовото състояние и осигуряването на качеството. Уебсайтът ще се актуализира и допълва ежемесечно с нова информация за изпълнението на Проекта.”

От консултанта PISA е създаден уебсайт за Проект РОИ на адрес midp.bg.

От извършената проверка на месечните отчети за постигнатия напредък на консултанта PISA за периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2015 г. е установено, че по т. 3.1.2. Комуникация и информация за обществеността, консултантът отчита по един и същи начин поддържането на уебсайта за Проект РОИ, а именно „На интернет страницата на Проекта се публикува регулярна информация, свързана с изпълнението му - седмично или ежедневно (при информация, свързана със срокове - обяви за търгове, обществени поръчки и други текущи събития). В резултат, уебсайтът отразява всички актуални събития и процедури при реализирането на Проект РОИ с подробно и навременно представяне на информацията, снимки и прикачени документи в двете му езикови версии - българска и английска”.²⁷⁷

Използваният начин за представяне на отчетеното месечно изпълнение относно поддържането на уебсайта на Проект РОИ не позволява проследяване на конкретно изпълнената работа от консултанта по актуализиране и допълване на информацията на уебсайта.

В ОРП е разписана процедура по одобряване от ЗИП на информацията и документите, които се публикуват на интернет страницата на Проекта. При изпълнението на одита не са предоставени от ЗИП поисканите документи за актуализиране на информацията в уебсайта на Проект РОИ, поради което не може да се извърши проверка на определената процедура в Оперативното ръководство на Проекта и не може да се изрази сигурност, че е спазена процедурата по одобряване от ЗИП на документите и информацията преди тяхното публикуване на уебсайта на Проекта.^{278, 279}

²⁷⁴ част IV. Приложения, Приложение А – Описание на услугите, Техническо задание, раздел IV. Обем на работите, Комуникация, информирание на обществеността, б. (i)

²⁷⁵ част IV. Приложения, Приложение А – Описание на услугите

²⁷⁶ част IV. Приложения, Приложение А – Описание на услугите

²⁷⁷ Одитно доказателство № 14

²⁷⁸ Одитно доказателство № 51

²⁷⁹ Одитно доказателство № 56

При направената проверка на 06.07.2015 г. на оповестената информация за Проект РОИ на уебсайта на Проекта се установи, че публикуваната информация не отразява актуалното изпълнение на Проект РОИ. Не се съдържа информация за: извършените промени след изменението на Заемното споразумение през 2014 г. в индикативния бюджет, в обхвата на Проекта – отпадане на строителството на язовир „Нейковци“ и включване на рехабилитацията на ПСПВ Студена – Перник и в крайната дата за приключване изпълнението на Проекта; изпълнените части на Проекта и финансовото му състояние; изпълнителите по сключените договори, сроковете за изпълнение, както и актуална информация за процедурите за избор на изпълнител, които не са приключили.²⁸⁰

От извършената на 20.10.2015 г. повторна проверка на уебсайта на Проект РОИ се установи, че публикуваната информация е идентична с установената на 06.07.2015 г., т.е. информацията не е актуализирана и допълнена.²⁸¹

Не са изпълнени изискванията на ОРП за публикуване на определената като вид информация за Проект РОИ.

На 18.01.2016 г. се установи, че на адреса на уебсайта на Проект РОИ е публикувано съобщение, че сайтът се реконструира и информацията за Проекта не е достъпна.²⁸²

Оповестената информация в уебсайта на Проекта не е актуализирана с настъпилите промени по Проект РОИ след изменението на Заемното споразумение от 2014 г.

Начинът, по който консултантът PISA отчита дейността по поддържане на уебсайта на Проект РОИ, не позволява да се установи изпълнената работа по актуализиране и допълване на публикуваната информация за изпълнение на Проекта, както и да се проследи дали консултантът публикува регулярно (седмично или ежедневно) информацията за изпълнението на Проекта. Не могат да се установят причините за допуснатата непълнота на оповестената информация на интернет страницата на Проекта спрямо регламентираната с ОРП, поради непредставянето от ЗИП на поисканите документи за актуализирането на информацията на интернет страницата на Проекта.

Начинът, по който е поддържана интернет страницата на Проект РОИ, не осигурява постигането на определената цел с ОРП - уебсайтът да бъде основният комуникационен канал, осигуряващ обща информация на заинтересованите страни за изпълнението на Проекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат на извършения одит и въз основа на определените критерии за оценка са направени следните заключения:

1. Определените стратегически цели по създаването на условия за достигане на качество във водните услуги, отговарящо на Европейските норми и директиви, чрез доизграждане и изграждане на нови язовири за водоснабдяване, частично се постигат с доизграждането по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ на язовири „Пловдивци“ и „Луда Яна“, като определеният срок за доизграждане на язовири – 31.12.2015 г. в Плана за действие на Стратегията за управление и развитие на

²⁸⁰ Одитно доказателство № 45

²⁸¹ Одитно доказателство № 45

²⁸² Одитно доказателство № 45

водоснабдяването и канализацията в Република България не е спазен. Към 31.12.2015 г. не са осигурени инвестиции за доизграждане на предвидените в стратегическия документ язовири „Кюстендил“ и „Нейковци“.

Регионалните генерални планове на ВиК системите, изготвени по Проект РОИ, са една от основните мерки за реализиране на дългосрочната визия на правителството за постигане на финансово, технически и екологично устойчив ВиК отрасъл, предоставящ ВиК услуги с високо качество на социално поносими за потребителите цени, и са предпоставки за изпълнение на ангажиментите, съгласно приложимите директиви на ЕС за водата и за отпадъчните води. Регионалните генерални планове са изготвени в определения в стратегическите документи срок.

2. Създадената в МРРБ организация за управление на Проекта не осигурява условия за неговото ефективно и ефикасно изпълнение предвид констатираните проблеми относно: ръководството на Проекта; възлагането на задълженията и отговорностите на членовете на Звеното за изпълнение на Проекта; неактуализиране на ОРП - основния документ, с който се регламентира управлението на Проекта; комуникацията между ЗИП и консултанта PISA.

Липсата на документиране на обсъжданията и взетите решения от ЗИП относно изпълнението на Проект РОИ не позволява проследяване на работата на звеното и не предоставя възможност за оценка относно ефективността и своевременността на взетите решения.

Прилаганият ред за регистриране и архивиране на документацията по Проект РОИ не създава увереност за пълнотата ѝ и затруднява проследяемостта на документацията.

3. Финансовото управление на средствата по Проект РОИ е неефикасно и неефективно предвид: изготвените без мотивирани и доказани обосновки планови разчети на индикативния бюджет на Проекта; липсата на последващи управленски решения за осигуряване на средства за допълване на необходимото финансиране за изпълнение на всички предвидени дейности и обекти по Проекта; изготвените нереални финансови прогнози за съответния средносрочен период без да е отчитана степента на готовност за изпълнение на отделните дейности и обекти по Проекта; изплащане лихви за средства от заема, усвоени за разходи преди да възникне необходимостта от плащането им.

Системата за финансово управление на Проект РОИ не е ефективна и не създава разумна увереност за законосъобразното, ефективно и ефикасно изпълнение на Проекта.

Ръководството на Проект РОИ не е взело под внимание дадените препоръки в докладите за оперативен преглед на независимия одитор, одитирал годишните финансови отчети по Проекта, относно оценката на риска по Проекта и слабостите във вътрешния контрол.

С допуснатото забавяне на изпълнението на проекта се забавя усвояването на средства от заема и се създава риск от невъзможност да се осигуряват през следващите години необходимите средства от държавния бюджет до окончателното приключване на проекта, както за съфинансиране на дейностите, така и за плащане на главницата по заема.

4. Регионалните генерални планове по Проект РОИ са изготвени и одобрени в съответствие със законовите изисквания и преставляват основата за започване на

прединвестиционните проучвания за отделните инвестиционни проекти във ВиК сектора.²⁸³

5. Изпълнението на Проект РОИ в частта му за изграждане и рехабилитация на язовири и ПСПВ към 31.12.2015 г. е неефективно и няма да приключи в определения със заемното споразумение срок 31.12.2017 г.

По Проект РОИ към 31.12.2015 г. е възложено единствено строителството на язовир „Пловдивци“ и ПСПВ към него. За възлагане на строителството на язовир „Луда Яна“ и рехабилитацията на язовир „Студена“ са приключили процедурите за избор на изпълнител, но няма подписани договори. Липсата на сключени договори за строителните дейности за язовирите „Луда Яна“ и „Студена“ към 31.12.2015 г. обуславят повторно удължаване на срока за изпълнение на проекта и необходимост от осигуряване на финансиране за дейностите, които ще се изпълняват извън срока за усвояване на заема.

Изпълнението на проектирането на язовир „Нейковци“ е неефективно – срокът за изпълнение е удължен с общо 13 месеца спрямо първоначално договорения срок без ясно посочени причини.

6. Изготвяните от консултанта PISA отчети, отразяващи напредъка на Проект РОИ не съдържат ясно изложени проблеми, възпрепятстващи изпълнението на Проекта и предложения за тяхното разрешаване. Не е създаден ред и практика за одобряване на докладите за напредъка на Проекта от ръководството на проекта, което създава риск за тяхното качество и пълнота.

Уебсайтът на Проект РОИ не изпълнява ефективно определената му роля на основен комуникационен канал, осигуряващ обща информация на заинтересованите страни за изпълнението на Проекта, предвид установените съществени пропуски в публикуваната информация.

²⁸³ Съгласно чл. 198и, ал. 4, т. 5 от Закона за водите, краткосрочната инвестиционна програма в РГП е за първия 5-годишен период.

ПРЕПОРЪКИ

В резултат от извършения одит се дават следните препоръки към министъра на регионалното развитие и благоустройството за:

1. Разработване и въвеждане на вътрешни правила и процедури за изпълняваните инвестиционни проекти от МРРБ, финансирани с държавни инвестиционни заеми от международни финансови институции, които да регламентират:²⁸⁴

- а) изготвяне на бюджетните прогнози за ДИЗ;
- б) изготвяне на обосновани и документирани искания за предоставяне на средства от заема по разкритата валутна банкова сметка;
- в) отчитане на извършени дейности и одобряване на плащания по сключени договори;
- г) отговорности, права и задължения на участващите длъжностни лица от съответните структурни звена на МРРБ, в изпълнението на проектите;
- д) оценка на рисковете за МРРБ при изпълнението на инвестиционни проекти по ДИЗ и управление на идентифицираните рискове;
- е) контролни дейности при изпълнението на проектите (управление на човешките ресурси, ангажирани с изпълнението на проектите; разрешаване, одобряване и оторизиране; разделение на отговорностите; документирание, архивиране и съхраняване на информацията; наблюдение; преглед на процедури, дейности и операции);

2. Персонално определяне и възлагане на задълженията и отговорностите на членовете на Звеното за изпълнение на Проект РОИ;²⁸⁵

3. Актуализиране и допълване на оповестената информация на уебсайта на Проект РОИ в съответствие с изискванията на ОРП с цел постигане на публичност и прозрачност на изпълнението на Проекта;²⁸⁶

4. Актуализиране на ОРП, като:

а) се определят реда, отговорното лице от състава на ЗИП за изготвяне на междинните финансови отчети и начина за тяхното представяне на Банката;²⁸⁷

б) се определят отговорно лице от ЗИП за изготвяне на годишните финансови отчети по Проект РОИ и лице отговорно за верността и надеждността на отразената информация във финансовите отчети (тримесечни и годишни);²⁸⁸

в) се определи отговорно лице от състава на ЗИП за изготвяне на исканията за предоставяне на заемни средства и се въведе контролна дейност относно определяния размер на транша и на включената финансова информация в заявката за предоставяне на заемни средства;²⁸⁹

г) се въведат контролни дейности и се определи отговорно лице/лица от състава на ЗИП за изпълнението на процедурата по одобряване на документите и информацията, преди публикуването им на уебсайта на инвестиционния проект;²⁹⁰

д) се определи ред за възлагане на задачи на консултанта PISA и отговорни за това лица от ЗИП²⁹¹;

²⁸⁴ към т. 3, подточка 3.1., п. 3.1.1., п. 3.1.2, п.3.1.5 и към т. 3, подточка 3.2., п. 3.2.1, п. 3.2.2., п. 3.2.3.

²⁸⁵ към т. 2, подточка 2.2 и т. 3, подточка 3.2., п. 3.2.1, п. 3.2.2., п. 3.2.3.

²⁸⁶ към т. 6, подточка 6.2

²⁸⁷ към т. 3, подточка 3.2., п. 3.2.3

²⁸⁸ към т. 3, подточка 3.2., п. 3.2.3

²⁸⁹ към т. 6, подточка 6.2.

²⁹⁰ към т. 6, подточка 6.2.

²⁹¹ към т. 2, подточки 2.2.2; 2.3 и 2.4

е) се определи ред за оценка на извършената работа от консултанта PISA и отговорни за това лица от ЗИП.²⁹²

5. Определяне на правила за работата на ЗИП с цел своевременна оценка и анализ на проблемите по изпълнението на Проект РОИ и решаването им.²⁹³

6. Изготвяне на анализ и оценка на перспективите за цялостното изпълнение на Проект РОИ от гледна точка на обекти, срокове и средства за финансиране.²⁹⁴

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до шест месеца от получаването на одитния доклад министърът на регионалното развитие и благоустройството 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 № 192 на Сметната палата от 06.10.2016 г. (Протокол № 28).

В подкрепа на констатациите са събрани 59 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.

²⁹² към т. 6, подточка 6.1

²⁹³ към т. 2. и т. 6

²⁹⁴ към т. 3 и т. 5

Приложение № 1

Процедури по ратификация на договора за заем №7834-В от 01.02.2010 г. между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие за подпомагане финансирането на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ и измененията към него

№ по ред	Документ	Дата
1.	Решение № 175 на Министерски съвет за одобряване на проект на Споразумение между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие за отпускане на безвъзмездна помощ на Република България за подготовка на Проект за развитие на общинската инфраструктура	16.03.2007г.
2.	Решение № 373 на Министерски съвет за предложение до НС за даване на съгласие за водене на преговори и сключване на заемно споразумение между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие за финансиране на „Проект за развитие на общинската инфраструктура”	25.05.2009 г
3.	Решение на Народно събрание за даване на съгласие за водене на преговори и сключване на заемно споразумение между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие за финансиране на „Проект за развитие на общинската инфраструктура”	30.05.2009 г.
4.	Заемно споразумение (Заем № 7834-BG) от 01.02.2010 г. между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие за подпомагане финансирането на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“	01.02.2010 г.
5.	Решение № 188 на Министерски съвет за предложение до Народното събрание за ратифициране на Заемното споразумение между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие за финансиране на „Проект за развитие на общинската инфраструктура”	06.04.2010 г.
6.	Закон за ратифициране на Заемното споразумение „Проект за развитие на общинската инфраструктура” между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие	Приет на 16.04.2010 г. от НС (Обн. ДВ, бр.32 от 27.04.2010 г.)
7.	Изменение на Заемното споразумение за финансиране на „Проект за развитие на общинската инфраструктура” между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие (чрез размяна на писма)	От 17.05.2011 г. (подписано от МБВР)

8.	Решение № 385 на Министерски съвет за предложение до Народното събрание за ратифициране със закон на Изменението на Заемното споразумение „Проект за развитие на общинската инфраструктура” между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие	02.06.2011 г.
9.	Закон за ратифициране на Изменението на Заемното споразумение „Проект за развитие на общинската инфраструктура” между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие	Приет на 22.06.2011 г. от НС (Обн. ДВ, бр.48 от 24.06.2011 г.)
10.	Изменение на Заемното споразумение за финансиране на „Проект за развитие на общинската инфраструктура” между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие (чрез размяна на писма)	От 03.10.2014 г. (подписано от МБВР)
11.	Решение № 751 на Министерски съвет за предложение до Народното събрание за ратифициране на Изменение на Заемното споразумение „Проект за развитие на общинската инфраструктура” между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие	05.11.2014 г.
12.	Закон за ратифициране на Изменение на Заемното споразумение „Проект за развитие на общинската инфраструктура” между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие	Приет на 26.11.2014 г. от НС (Обн. ДВ, бр.100 от 05.12.2014 г.)

Приложение № 2

Състав на Звеното за изпълнение на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“
от 01.09.2010 г. до 30.06.2015 г. в съответствие със заповеди на отговорния за
изпълнението на Проекта заместник-министър

По Заповед № РД 02-14-1501 от 01.09.2010 г.	По Заповед № РД 02-14-2681 от 06.11.2012 г.	По Заповед № РД 02-14-504 от 28.05.2013 г.	По Заповед № РД 02-14-889 от 17.09.2013 г.
1. Ръководител на Проекта	1. Ръководител на Проекта	1. Ръководител на Проекта	1. Ръководител на Проекта
	2. Заместник-ръководител на Проекта и ВиК инженер	2. Заместник - ръководител на Проекта и ВиК инженер	2. Заместник - ръководител на Проекта и ВиК инженер
2. Технически координатор	3. Координатор	3. Координатор на Проекта	3. Координатор на Проекта и експерт по търговете
		4. Заместник – координатор на Проекта	4. Координатор техническо управление на Проекта
3. Експерт по търговете	4. Експерт по търговете	5. Експерт по търговете	
	5. Правен консултант		
4. Експерт по спазване на предпазните политики за околна среда	6. Експерт по спазване на предпазните политики за околна среда	6. Експерт по спазване на предпазните политики за околна среда	
			5. Експерт техническо управление на договорите, свързани с изграждането на яз.“Пловдивци“
			6. Експерт техническо управление на договорите, свързани с изграждането на яз.“Луда Яна“
			7. Експерт техническо управление на договорите, свързани с изграждането на яз.“Студена“
			8. Експерт техническо управление на договорите, свързани с обектите: „Язовир „Нейковци“ и „ПСПВ, гр.Трявна“
5. Главен счетоводител			9. Експерт финансово управление, отговорен за счетоводните записвания
	7. Счетоводител	7. Счетоводител	10. Оперативен счетоводител
			11. Финансов контролър
	8. Секретар	8. Секретар	

Приложение № 3

Структура на Звеното за изпълнение на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, съгласно Оперативното ръководство на Проекта (ОРП), утвърдено от Министерството на регионалното развитие и благоустройството и неговите изменения

ОРП - 2009 г. (оповестено в Заемното споразумение 2010 г.)	ОРП - 2012 г.	ОРП - 2013 г.
	1. Заместник-министър на МРРБ, отговорен за Проекта	1. Заместник-министър на МРРБ, отговорен за Проекта
1. Ръководител на Проекта	2. Ръководител на Проекта	2. Ръководител на Проекта
	3. Заместник-ръководител на Проекта	3. Заместник - ръководител на Проекта
	4. Координатор на Проекта	4. Координатор на Проекта
		5. Координатор - техническо управление на Проекта
2. Експерт по търговете	5. Експерт по търговете	6. Експерт по търговете
3. Експерт по спазване на предпазните политики за околна среда	6. Експерт по спазване на предпазните политики за околна среда	
4. Технически координатор		
5. Технически експерт по безопасност на язовирите		
6. Технически експерт по ВиК		
7. Технически експерт		
8. Главен счетоводител	7. Главен счетоводител	7. Главен счетоводител
9. Финансов експерт		8. Финансов експерт
10. Оперативен счетоводител		
	8. Правен експерт	
		9. Подкоординатори, отговарящи за отделните язовири
	9. Секретар	

Приложение № 4

Планирани стойности на дейностите и обектите по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“, съгласно изменението на Заемното споразумение през 2014 г. и за стойността на сключените договори към 31.07.2015 г.

Референтен № и дата на договор	Компонент/дейност от Проект РОИ	План за осъществяване на Проект РОИ към 31.12.2011 г. (в евро)	План за осъществяване на Проект РОИ към 31.12.2014 г. (в евро)	Стойност на сключените договори (в евро)
1	2	3	4	5
Компонент 1 Подпомагане на изпълнението на Проекта, във връзка с изграждането и рехабилитация на язовири				
CS-CQ-1 2011/MIDP от 05.05.2011	ПУП, технически задания за проектиране, технически задания за строителен надзор за яз. „Луда Яна“, „Нейковци“ и „Студена“ - консултант незабавна помощ	150 000	150 000	148 464
CS-2 РД-02-29-130 от 29.06.2012	Подпомагане на звеното за управление на Проекта	700 000	1 375 000	1 258 657
D-QCBS-1 РД-02-29-251 от 26.09.2012	Проучване, проектиране и тръжни документи яз. „Луда Яна“	1 170 000	1 392 000	1 392 000
D-QCBS-2 РД-02-30-7 от 20.02.2012	Проучване, проектиране и тръжни документи яз. „Пловдивци“	1 035 000	1 496 000	1 495 782
D-QCBS-3 РД-02-29-176 от 23.07.2012	Проучване, проектиране и тръжни документи яз. „Студена“	245 000	1 139 000	1 138 582
D-QCBS-4 РД-02-29-131 от 18.03.2014	Проучване, проектиране и тръжни документи яз. „Нейковци“	900 000	1 252 838	1 252 838
CS-QCBS-1 РД-02-29-174 от 15.04.2013	Оценка на съответствието, Инженер и СН - яз. „Луда Яна“	1 170 000	1 282 000	1 281 149
CS-QCBS-2 РД-02-29-219 от 03.09.2012	Оценка на съответствието, Инженер и СН - яз. „Пловдивци“	1 034 000	1 295 000	1 294 639
CS-QCBS-3 РД-02-29-180 от 17.06.2015	Оценка на съответствието, Инженер и СН - яз. „Студена“	307 000	910 037	598 884
CS-QCBS-4	Оценка на съответствието, Инженер и СН - ПСПВ на „Студена“		100 000	не е подписан договор
CS-QCBS-5	Оценка на съответствието, Инженер и СН - яз. „Нейковци“	900 000	0	отпада от Заемното споразумение
CS-LCS-1 РД-02-30-11 от 23.04.2012	Оперативен преглед и одит на проект РОИ	100 000	40 000	23 856
	Обучения и семинари по Проекта	65 000	65 000	8 460
	Общо за част А:	7 776 000	10 496 875	9 893 311

Компонент 2 Изготвяне на Регионални генерални планове за ВиК системите на територията на Република България				
MP-QCBS-1 РД-02-29-418 от 08.12.2011	Изготвяне на РГП за ВиК в Източен регион	4 400 000	2 240 000	2 239 200
MP-QCBS-2 РД-02-29-417 от 08.12.2011	Изготвяне на РГП за ВиК в Централен регион	6 800 000	5 230 000	5 229 871
MP-QCBS-3 РД-02-29-419 от 08.12.2011	Изготвяне на РГП за ВиК в Западен регион	5 000 000	4 780 000	4 779 600
Общо за част Б:		16 200 000	12 250 000	12 248 671
Компонент 3 Изграждане и рехабилитация на язовири и ПСПВ				
CW-ICB-1	Строителство на яз. „Луда Яна“ и ПСПВ	26 700 000	26 400 000	не е сключен договор
CW-ICB-2 РД-02-29-338 от 09.12.2014	Строителство на яз. „Пловдивци“ и ПСПВ	23 615 000	20 300 000	24 235 093
CW-ICB-3	Строителство на яз. „Студена“	6 161 000	15 800 000	не е сключен договор
CW-ICB-4	Строителство на яз. „Нейковци“ и ПСПВ	20 544 875	0	отпада в Заемното споразумение
CW-ICB-5	Строителство на ПСПВ на яз. „Студена“		2 000 000	не е сключен договор
Общо за част В:		77 020 875	64 500 000	24 235 093
-	Такса при отпускане на заема - платена през 2010 г.	202 500	202 500	0
Общо за Проекта:		101 199 375	87 449 375	46 377 075

Приложение № 5

Изготвяне на регионални генерални планове за 51 обособени територии на страната

№ по ред	Договор № и дата	Предмет на договора	Изпълнител	Стойност на договора в лева	Срок на договора	Изменения на договора		Дата на окончателно изпълнение
1	РД-02-29-418/08.12.2011	"Изготвяне на РГП за Източен регион" - 8 РГП	"Ежис инфраструктура България" ДЗЗД	2 239 200 евро (в т. ч. 200 000 евро за 8 екологични оценки без ДДС) (стойност в лева - 4 379 494,54)	18 месеца (по оферта 16 и 2 за одобрение)	РД-02-29-418(1) от 28.05.2013 г. за удължаване срока за изпълнение до 24 месеца	РД-02-29-418(2) от 05.12.2013 г. удължаване на срока до 27 месеца	крайна дата 08.03.2014 г.
2	РД-02-29-419/08.12.2011	"Изготвяне на РГП за Западен регион" - 19 РГП	Консорциум "НРНСАД" ДЗЗД	4 779 600 евро (в т. ч. 81 000 евро за 19 екологични оценки без ДДС) (стойност в лева - 9 348 085,07)	18 месеца (по оферта 16 и 2 за одобрение)	РД-02-29-419(1) от 27.05.2013 г. за удължаване срока за изпълнение до 24 месеца	РД-02-29-419(2) от 05.12.2013 г. удължаване на срока до 25 месеца	крайна дата 08.12.2013 г.
3	РД-02-29-417/08.12.2011	"Изготвяне на РГП за Централен регион" - 24 РГП	Консорциум "Сеурека, СЦЕ, Аркадия, Хидропроект" ДЗЗД	5 229 871 евро (в т. ч. 322 600 за 24 екологични оценки без ДДС) (стойност в лева - 10 228 738,59)	18 месеца (по оферта 16 и 2 за одобрение)	РД-02-29-417(1) от 27.05.2013 г. за удължаване срока за изпълнение до 24 месеца	РД-02-29-417(2) от 05.12.2013 г. удължаване на срока до 27 месеца	крайна дата 08.03.2014 г.

Извлечение от встъпителния доклад на консултанта PISA от м. август 2012 г.

Встъпителен доклад²⁹⁵ Анализът на представения от консултант PISA на МРРБ, показва следното:

Докладът съдържа: организация на изпълнение на услугите; методология; напредък на работата на консултанта; приоритетни задачи; идентифицирани рискове и преглед на напредъка - таблица за изпълнението на РГП за трите региона.

В частта за „Организация на изпълнение на услугите“ – методология, е записано, че се използва опростена версия на методологията PRINCE2, метод за управление на проекти, основаващ се на 5 основни процеса²⁹⁶.

В частта за „Организация на изпълнение на услугите“ е предвидено създаване на Информационна система за управление на Проекта, като е записано, че с оглед да не се губи ценна информация, събрана по време на Проекта, е необходимо да се създаде Информационна система за управление на Проекта (текущо), концепцията за създаване на тази система ще се докладва през м. септември 2012 г. Изразеното виждане е, че информационната система трябва административно да свърже тази информация по начин, при който отнемашото време и (скъпо) извличане на данни, извършвано от участващите консултанти, да не бъде напразно (напр. за бъдещи дейности по ГП).

В частта за „Потенциални проблеми и рискове за изпълнението на Проекта“ -Идентифицирани рискове - на база на наличната информация, предоставена от ЗИП, е направен първоначален и общ преглед на най-критичните елементи, които биха могли да забавят работата на консултанти/изпълнители по ГП в момента. Те са от неизяснени въпроси относно: съгласувана схема за приоритизация; съдържание на ГП; ясни процедури по одобряването на РГП; липса на данни, използвани от географска информационна система (ГИС); критериите за проектиране. Посочено е, че на този етап, макар да са идентифицирани някои основни проблеми, все още не е ясно дали те са потенциални пречки при изготвянето на ГП. Това ще стане ясно веднага щом се получи първият комплект от проект на ГП.

Обобщение на "преглед на напредъка" е поместен в таблица, в която са обхванати всички РГП (51) от трите региона. По вертикала на таблицата са отразени основните задачи: 1. встъпителен доклад, 2. проект на ГП, с работни пакети: 2.1. събиране на данни, преглед на документи; 2.2. оценка на съществуващото положение и необходимостта от ВиК системи; 2.3. приоритети за развитие на ВиК системите; 2.4. социо-икономическа прогноза; 2.5. кратко, средно и дългосрочна инвестиционни програми; 2.6. екологична оценка (ЕО) - ако се налага; 2.7. обществено обсъждане и задача, Окончателен Генерален ВиК план. По хоризонтала на таблицата са отбелязани договорен срок, статус и забележки.

Встъпителните доклади, съгласно графициите към договорите, сключени между МРРБ и Консултантите за трите региона, следва да се представят на 21.02.2012 г. Отчетено е, че са предадени и одобрени.

При проверката по време на одита в деловодната система се установи, че региони са предоставили по няколко встъпителни доклада, от различни дати (западен регион: № 99-00-1-2/22.02.2012 г.; № 99-00-1-2-4/23.03.2012 г. и № 99-00-1-2-5/05.04.2012 г. източен регион - 99-00-1-3-1/01.03.2012 г. *за централен регион не се установи отразен в деловодната система встъпителен доклад*).

Съгласно договора консултантът на западен регион следва да изготви 19 РГП. Срокът за представяне на проект на ГП е 22.12.2012 г. (преди корекциите с

²⁹⁵ С вход. № към 70-00-1423-(1) от 01.08.2012 г.

²⁹⁶ стартиране на Проекта-приключило; начална фаза – времетраене: 12 календарни месеца, стартирала; преглед и коментар на ГП – времетраене: 51 календарни седмици – предстои; приключване на прегледа на ГП – времетраене: 7 календарни седмици – не е започнало, и ръководене на оценката на ГП – времетраене: непрекъснато по време на Проекта – стартирал.

анекс 1 и 2). Отчетено е, че работните пакети на задача 2 - проект на ГП: приоритети за развитие на ВиК; краткосрочна, средносрочна, дългосрочна инвестиционни програми; ЕО (ако се налага) и обществено обсъждане, са със статус „все още не са започнали“. Работните пакети, по които работата все още не е започнала, са 57 % от обхвата на задачите, които следва да бъдат изпълнени за 19-те РГП на този регион (4 месеца преди крайния срок за представяне на проект на ГП). Не е започнала работата и по изготвянето на Окончателни ГП, като срокът е 22.04.2013 г.

Консултантът на централен регион следва да изготви 24 РГП. Отчетено е, че статусът на работните пакети: приоритети за развитие на ВиК; социо-икономическа прогноза; краткосрочна, средносрочна, дългосрочна инвестиционни програми; ЕО (ако се налага), е „няма налична информация“. Работните пакети, по които няма налична информация, са 57 % от задачите, които следва да бъдат изпълнени за 24-те РГП за този регион. Не е започнала работата по изготвянето на Окончателни ГП.

Консултантът на източен регион следва да изготви 8 РГП. Отчетено е, че според статуса на работните пакети: социо-икономическа прогноза; краткосрочна, средносрочна, дългосрочна инвестиционни програми ще започнат през август и септември 2012 г. Работата по Окончателните ГП ще започне през м. януари 2013 г.

В месечния доклад за напредъка за м. март 2013 г. е поместена, за първи път, в Приложение 2 Контролна таблица за проследяване на координацията за подготовка, оценка и одобряване на РГП (състояние към 10.04.2013 г.)²⁹⁷.

Данните от контролната таблица към дата 10.04.2013 г. - четири месеца след определената крайна дата за представяне на РГП (08.12.2012 г., съгласно сключените договори) за бройките проекти на РГП, представени на PISA за преглед и оценка, са:

- за ИП- консултантите-изпълнители са представили 5 РГП за обособени територии - Ямбол, Шумен, Търговище - в края на 2012 г., и Сливен и Стара Загора - през м. февруари 2013 г. (62 % от проектите, които съгласно договора следва да изготвят – 8 бр.). От PISA е дадена оценка за 3 РГП през м. януари и февруари 2013 г.

- за ЦР от 24 РГП – версия 1 е представена за 4 РГП (17 % от плановете за изготвяне). Представени са: 3 РГП (гр. Исперих - м. февруари, Разград и Пещера - м. ноември и м. декември 2012 г.) и 1 РГП (Габрово - м. февруари 2013 г.) За 1 РГП (Разград) през м. март 2013 г. е представена и версия 2. Оценка на PISA за първа версия на 4 РГП са дадени през м. януари и март 2013 г., като за предадения през февруари 2012 г. РГП за гр. Исперих оценка е дадена със закъснение - на 04.03.2013 г. За версия 2 оценка е дадена в срок - на 03.04.2013 г.

- за ЗР от 19 РГП - версия 1 е представена за 6 РГП (32 % от плановете за представяне). Представени са 2 РГП (Перник и Ботевград - през м. юли и октомври на 2012 г.) и 4 РГП (Берковица, Кнежа, Кресна и Сапарева Баня – м. февруари и март 2013 г.) Версия 2 е представена за 2 РГП (Перник - м. октомври 2012 г., и Ботевград – м. февруари 2013 г.) За РГП за Перник са представени всичките предвидени 4 версии (Перник, трета – 21.12.2012 г., и четвърта – 30.01.2013 г.). Оценка на PISA по първа версия са дадени за 3 РГП (Перник – м. октомври 2012 г., Ботевград - м. ноември 2013 г., и Берковица – м. март 2013 г.); за 1 РГП (гр. Перник) са дадени оценки за 4-те версии, като последната е на 21.02.2013 г.

²⁹⁷Месечен доклад за напредъка за м. март 2013 г. – Приложение № 2, изготвен от консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

Приложение № 7

Извлечение от протоколите, приложени към месечните доклади за напредъка, изготвени от консултанта PISA, представени на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и на Международната банка за възстановяване и развитие

Коментари на МРРБ/ЗИП	Коментари от PISA	Коментари от JASPERS	Коментари на СБ/МБВР
<p>всички консултанти следва да представят график за предаване на РГП, да представят предварително презентацията си на PowerPoint (преди срещата)²⁹⁸; консултантите да представят график по електронна поща; указанията на JASPERS и PISA, представляват официалната позиция на МРРБ и консултантите да се съобразяват с тези указания²⁹⁹; да се ускори работата; консултантите да представят данни за индустрията от Изпълнителната агенция по околна среда и НСИ във връзка със замърсяването и режима на водата³⁰⁰. Изтъкнато е, че</p>	<p>указанията касаят Резюме на РГП и са в съответствие с техническото задание (ТЗ) на договорите за разработването на РГП, целта е да се постигне за всички РГП уеднаквен формат и обем на информацията; в процес на изготвяне и съгласуване със СБ и JASPERS са Бележки относно изготвяне на макропоносимостта³⁰⁵; изразена е твърда позиция във връзка с анализа на вариантите, т.е. ако анализът на вариантите показва необходимост от изграждането на нов язовир, то това трябва да се включи в РГП³⁰⁶; в някои от предварителните РГП, представени за преглед, липсват</p>	<p>общи бележки по РГП: има значителни промени в резюмето на коригирания РГП (РГП на гр. Перник), приоритизацията да се направи от консултантите, не от ЗИП/PISA; проект за макропоносимост: реално ниво на поносимост е 2,5% от дохода на домакинство; общите бележки са: РГП да предвиждат повече възможности за сравнение; да се извършват регулярни посещения по обектите от страна на екипите на консултантите (с цел контрол)³¹³; консултантите следва да се съобразяват с европейските директиви за питейна вода; в РГП следва да се обърне внимание на Анализ</p>	<p>дискусия по оптимизация на управлението - Форматът е съгласуван миналата година и повече не може да е тема на дискусия; Българските версии на РГП трябва да се редактират; да се обърне специално внимание на резюмето; да се ускори процесът на представяне и съгласуване на РГП³¹⁷; относно срещите и презентациите на РГП пред съответните областни администрации - Консултантите могат да разработят програма (график) за презентацията на РГП с цел координация с областната администрация и ВиК дружествата. Всичко трябва да</p>

²⁹⁸ Месечен доклад за напредъка за м. октомври 2012 г. (протокол от 03.10.2012 г.), изготвен от консултант PISA за МРРБ и МБВР

²⁹⁹ Месечен доклад за напредъка м. ноември 2012 г. (протокол от 05.11.2012 г.), изготвен от консултант PISA за МРРБ и МБВР

³⁰⁰ Месечен доклад за напредъка м. ноември 2012 г. (протокол от 28.11.2012 г.), изготвен от консултант PISA за МРРБ и МБВР

³⁰⁵ Месечен доклад за напредъка м. ноември 2012 г. (протокол от 05.11.2012 г.), изготвен от Консултант PISA за МРРБ и МБВР

<p>актуализираните графици са само за информация - консултантите е следвало да предприемат всички мерки за компенсирание на закъснението. Всички РГП да се представят в пълен комплект - резюме, основен доклад, приложения, разделите (главите) трябва да са пълни, ако липсва раздел (глава) или липсва част от информацията, няма да се извършва плащане^{301, 302}, на извънредна среща на Консултантите-изпълнители за съответните региони, заместник-ръководителят на Проект „РОИ“ изразява становище по изготвените предварителни РГП: качеството на представените РГП не е добро (напр. липсват цели текстове), забележките на PISA</p>	<p>глави или точки. Корижираните РГП да се представят отново, за да се провери дали са изпълнени всички коментари и препоръки. Поискано е консултантите да представят таблици в excel във връзка с поносимостта³⁰⁷; макро-поносимостта да се изчисли - 4 % от средния доход на трите най-ниски децилни групи; ако инвестиционната програма не е поносима - да се преработи, консултантите разполагат с кратки срокове, но не трябва да е за сметка на качеството^{308,309}; предоставянето на окончателните РГП може да е - на електронен носител и после хартиените екземпляри. След като получи екземплярите, МРРБ може да изготви официално писмо и на</p>	<p>на Вариантите; РГП не следва да слизат на ниво на дейност до предпроектни проучвания (ПП); по отношение на инвестиционните програми - същите следва да са по направления без детайлност; Консултантите следва да отбележат необходимостта от актуализация на Списъка с агломерациите; с цел ползване на цялата събрана информация впоследствие, тя да се представи в приложения към РГП само на електронен носител³¹⁴; Консултантите по РГП трябва да внимават да не допуснат проекти, отхвърлени преди, да се вмъкнат в краткосрочните, средносрочните и дългосрочните програми както и в самия РГП³¹⁵; JASPERS ще</p>	<p>се координира³¹⁸; Целта е окончателните версии на РГП да се представят на електронен носител към края на м. ноември 2013 г., а хартиените екземпляри - през м. декември 2013 г.³¹⁹</p>
---	--	--	---

³⁰⁶ Месечен доклад за напредъка м. ноември 2012 г. (протокол от 27.11.2012 г.), изготвен от консултант PISA за МРРБ и МБВР

³¹³ Месечен доклад за напредъка за м. октомври 2012 г. (протокол от 03.10.2012 г.), изготвен от консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

³¹⁷ Месечен доклад за напредъка за м. март 2013 г. (протокол от 27.03.2013 г.), изготвен от консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

³⁰¹ Месечен доклад за напредъка за м. март 2013 г. (протокол от 27.03.2013 г.), изготвен от консултант PISA за МРРБ и МБВР

³⁰² Месечен доклад за напредъка м. април 2013 г. (протокол от 24.04.2013 г.), изготвен от консултант PISA за МРРБ и МБВР

³⁰⁷ Месечен доклад за напредъка м. февруари 2013 г. (протокол от 26.02.2013 г.), изготвен консултант PISA за МРРБ и МБВР

³⁰⁸ Месечен доклад за напредъка за м. март 2013 г. (протокол от 27.03.2013 г.), изготвен консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

³⁰⁹ Месечен доклад за напредъка м. април 2013 г. (протокол от 24.04.2013 г.), изготвен консултант PISA за МРРБ и МБВР

<p>не са отстранени, не са представени преработени версии, има грешки в данните, дадени в резюмето и в основния доклад, има много технически грешки, инвестиционните разходи са повече от европейските субсидии, трябва да се потърси друго финансиране, термините трябва да са унифицирани за целия РГП, резюмето е част от документа, която се чете най-много, затова трябва да е изчистено от грешки, да се посочи как са направени изчисленията (да се обясни методологията), има голямо закъснение при представянето на предварителните РГП и исканията за екологична оценка (ЕО); да се представят предварителни РГП в определения в договора брой</p>	<p>електронен, и на хартиен носител³¹⁰; относно таблици с приоритетните проекти - PISA препоръчва таблиците с приоритетните обекти да са в резюмето; към исканията за екологична оценка - на консултанта се дава препоръка да включи списък с помпените станции с узаконени водоизточници, не се изисква от закона, но ще улесни съгласувателните процедури³¹¹; социална поносимост - консултантът следва да представи всички РГП не само в pdf формат, но също и в excel или share формат. Excel файловете трябва да съдържат и формули. Изчисленията за разходите са много ниски - консултантът трябва да ги прегледа още веднъж³¹².</p>	<p>прегледа още по 1 РГП за всеки регион - Плевен, Пловдив, Добрич. Консултантите по РГП следва да ги представят съвременно³¹⁶.</p>	
--	---	--	--

³¹⁴ Месечен доклад за напредъка м. ноември 2012 г. (протокол от 05.11.2012 г.), изготвен от консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

³¹⁵ Месечен доклад за напредъка м. февруари 2013 г. (протокол от 26.02.2013 г.), изготвен консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

³¹⁸ Месечен доклад за напредъка м. април 2013 г. (протокол от 24.04.2013 г.), изготвен консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

³¹⁹ Месечен доклад за напредъка за м. ноември 2013 г. (протокол от 06.11.2013 г.), изготвен от консултант PISA, представен за МРРБ и МБВР

³¹⁰ Месечен доклад за напредъка за м. ноември 2013 г. (протокол от 06.11.2013 г.), изготвен консултант PISA за МРРБ и МБВР

³¹¹ Месечен доклад за напредъка за м. юли 2013 г., (протокол от 23.07.2013 г.), изготвен консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

³¹² Месечен доклад за напредъка за м. юли 2013 г. (протокол от 24.07.2013 г.), изготвен от консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

³¹⁶ Месечен доклад за напредъка м. април 2013 г. (протокол от 24.04.2013 г.), изготвен от консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

<p>след коригиране на горепосочените грешки; от юристите на консултантите се очаква да предложат адекватни алтернативи за съгласувателни процедури³⁰³,³⁰⁴; МРРБ предлага още едно удължаване на договорите (до 08.03.2014 г.) - има 2 начина: да се продължи с плащанията по стария начин за още 3 месеца; да се извършат всички плащания, но консултантите трябва да представят банкова гаранция за останалите непредставени РГП</p>			
---	--	--	--

³⁰³ Месечен доклад за напредъка за м. юли 2013 г.(протокол от 23.07.2013 г.), изготвен от консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

³⁰⁴ Месечен доклад за напредъка за м. юли 2013 г.(протокол от 24.07.2013 г.), изготвен от консултант PISA, представен на МРРБ и МБВР

Извлечение от отчетен доклад на консултанта PISA за напредъка по Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ за периода м. януари - м. юни 2014 г.

Съгласно полугодишен доклад за напредъка за периода м. януари - м. юни 2014 г.³²⁰ относно компонент 2 – РГП, за напредък на проектите - общо е отбелязано, че всички окончателни РГП са съгласувани с местните власти и са приети от МРРБ. Всички окончателни РГП са разпратени на съответните общини. Отразени са следните събития:

За ИР 3 плана (Шумен, Търговище и Стара Загора) от всичките 8 РГП, са одобрени на 11.12.2013 г. Консултантът на ИР представя последния РГП за Бургас през м. февруари 2014 г. Екипът на PISA приключва с прегледа в края на м. февруари – началото на м. март 2014 г., за което са издадени съответните оценки. На 05.03.2014 г. е проведен Технически съвет за одобрение на последните 5 РГП;

За ЦР – до края на м. декември 2013 г. консултантът на ЦР представя 8 окончателни РГП (Ракитово, Пещера, Свищов, Батак, Брацигово, Стамболово, Стрелча, Панагюрище). Първите 6 окончателни РГП са прегледани от PISA и приети от МРРБ на Технически експертен съвет, състоял се на 12.12.2013 г. Консултантът на ЦР приключва с предаването на останалите 16 окончателни РГП през м. февруари 2014 г., а екипът на PISA приключва с прегледа в началото на м. март 2014 г., като издава и съответните оценки. На 07.03.2014 г. се състои Технически съвет за одобрение на последните 18 РГП;

За Западен регион – последният окончателен РГП (София област) е одобрен на 06.01.2014 г.

³²⁰Полугодишен доклад за напредъка за периода м. януари-м.юни 2014 г., изготвен от PISA, представен на МРРБ и МБВР

Извлечение от окончателните доклади, съставени от консултанта PISA за приключване на заданието, за оценка на изготвените регионални генерални планове от консултантите – изпълнители за източен, западен и централен региони

Окончателни оценки за РГП- източен регион	Окончателни оценки за РГП – централен регион	Окончателни оценки за РГП – западен регион
<p>Докладите за ИР³²¹ (8 РГП) са със структура - обща част, резюме, финал на Генерален план, заключение и препоръки. За целите на анализа са проследени текстовете в част „финал на Генералния план“, „заключение“ и „препоръки“. В тях за някои от РГП се съдържат основни забележки, изискващи извършването на: корекции на поместени фигури; доработване на таблици за оценка на алтернативи за доставка на вода; определяне на приоритетен ред на инвестициите; оформяне на заключение</p>	<p>Докладите за ЦР³²² (24 РГП) са със структура обща част, резюме, финал Генерален план, заключение и препоръки. В частите „финал на Генералния план“ и „Заключение“ за някои от РГП се съдържат следните основни забележки, изискващи извършването на: оповестяване, че използваната информация е с ниско качество; несъответствие в качеството на водата, като не са посочени мерки за преодоляване; оповестяване на регионални инвестиционни програми, свързани с</p>	<p>Докладите за ЗР³²³ (19 РГП) са със структура обща част, резюме, финал Генерален план и заключение. В част „финал на Генералния план“ и част „заключение“ се установи, че оценките за 19-те РГП са еднотипни. В част „финал на Генералния план“ е посочено, че всички графични материали и карти са представени в подходящо качество и формат. В частта „заключение“ е отразено, че плановете са изготвени в съответствие с изискванията на заданието и други</p>

³²¹ institutional support assistance for project “municipal infrastructure development, contract MIDP-CS-2“ eastern region – regional water and waste water master plan, designated territory - final assessment note of a ВИК ЕАД, Бургас, на ВиК ЕООД, град Добрич, на ВиК ЕООД, Шумен, на ВиК ЕООД, Сливен, на ВиК ЕООД Стара Загора, на ВиК ЕООД, Търговище, на ВиК ЕООД, Варна, на ВиК ЕООД, Ямбол

³²² institutional support assistance for project “municipal infrastructure development, contract MIDP-CS-2“ central region – regional water and waste water master plan, designated territory - final assessment note of a vik eood ВиКЕООД–Белово, ВиК ЕООД – Брацигово, на"ВиК" ООД-Габрово, Меден кладенец–wood Кубрат, наВиК-р wood–Панагюрище, наВиКЕООД–Пазарджик, наВиКЕООД–Стрелча, наВКТВЕООД–Велинград, наВиКЙовковциООД - Велико Търново, наВиК ООДХасково, ВIKООДКърджали, наводоснабдяване–дунав wood–Разград, на VIK ООД Силистра, наVIKООДСмолян, набялаwoodСевлиево, наВиКЕООД- Батак, на ВиК ЕООД Пловдив, наВиКЕООД– Ракитово, наВиК ООДРусе, наВиКЕООД– Стамболово, наВиКАД– Свищов, на"ВиК" ООД-Исперих, наVIKООДДимитровград.

³²³ institutional support assistance for project “municipal infrastructure development, contract MIDP-CS-2“ western region – regional water and waste water master plan, designated territory - final assessment note of a ВиК ЕООД, Берковица, на ВиК"vodosnabdqvane ikanalizacija" wood, Благоевград, ВиК „beblesh wood“, Ботевград, наВиК"vodosnabdqvane ikanalizacija" wood, Дупница, на watercompany"аспарухов вал" woodКнежа, наВиК"ВиК -Кресна",Кресна, на ВиК Кюстендилска вода ЕООД, Кюстендил, на ВиК Ловеч, наВиК"vodosnabdqvane ikanalizacija" ООД, Монтана, наВиК"vodosnabdqvane ikanalizacija" good Перник, на"ВиК" ЕООД –Петрич, на ВиК "vodosnabdqvane i kanalizacija" ЕООД, град Плевен, наВиК „чухwood“–Сандански, на "ВИК Паничище" Сапарева Баня, наВиК"vodosnabdqvane ikanalizacija" ЕООДСофия област, наВиК-Стримон ОодСтрумани,Микрево,наВиК-StenetoЕООД, Троян, наВиК"vodosnabdqvane ikanalizacija-Видин" wood, Видин, наВиК"vodosnabdqvane ikanalizacija" good, Враца

<p>относно макропоносимост и оценка на макродостъпност; подобряване на формата на заглавията на таблиците, както и на мерните единици, посочени в тях и др. Препоръките основно са свързани с: Консултантите да направят опис на всички векторни файлове, съгласно Контролен лист (изготвен от PISA), да предоставят обяснение, ако е необходимо; да изяснят установено несъответствие между оповестените приложения към плановете и приложенията, предоставени на електронен носител; да отстранят посочените забележки.</p>	<p>развитието на водната инфраструктура; оповестяване на данни за промишлените отпадъчни води; специфичната информация (карти, скици, таблици и т.н.), поместена в приложения, да се посочи и в текста.</p> <p>В част „Препоръки“ е отбелязано: Консултантът да направи още една инвентаризация на всички файлове съгласно Контролен лист (изготвен от PISA), и да предостави, ако е необходимо, обяснение както и да отстрани установените пропуски и несъответствия.</p>	<p>указания, предоставени от ЗИП, Световната банка, PISA и JASPERS.</p>
---	--	---

Извлечение от месечни доклади за напредъка, изготвени от консултантите-изпълнители на Регионалните генерални планове за системите за водоснабдяване и канализация

Месечни доклади за напредъка по Договор MIDP-MP-QCBS 1 за изпълнение на РГП – източен регион	Месечни доклади за напредъка по Договор MIDP-MP-QCBS 2 за изпълнение на РГП – централен регион	Месечни доклади за напредъка по Договор MIDP-MP-QCBS 3 за изпълнение на РГП – западен регион
<p>Докладите – отчети за напредъка, които Консултантът съгласно договора изготвя, са представяни през 2012 г. ежемесечно³²⁴. Докладите през 2013 г. са представени от м. януари до м. април включително ежемесечно, и обединени за м. май-август, септември-октомври и ноември-м. декември³²⁵. Структурата на докладите е еднаква за отделните месеци. Обхваща 8 раздела³²⁶. Установи се, че информация в отделните месеци основно се повтаря. Анализът на включената информация в отделните раздели показва следното: По отношение на нерешени критични въпроси - през отчетните месеци е посочено неполучаване на протоколи от проведени срещи с Възложителя (Minutes)³²⁷. Липса на</p>	<p>През 2012 г. са представени доклади/отчети от м. март до м. декември, включително. За 2013 г. са представени доклади от м. януари до м. май, включително и за периода юни-юли 2013 г. Структурата на доклади/отчети от м. януари до м. юли е: дейности и събития през месеца; проблеми, срещани през месеца; резултати за месеца. От м. август 2012 г. до юни-юли 2013 г. е добавен раздел „напредък на генералните планове“. Анализът на включената информация в отделните раздели показва: в частта „Дейности и събития през месеца“ са отчетени³²⁸ извършени действия: звеното е попълнено със служители; въстъпителният доклад е актуализиран според забележките на МРРБ (добавяне на резюме за ВиК</p>	<p>Структурата на месечни доклади на Консултанта за обособените територии от Западния регион основно откроява разделите: постигнати резултати – за обособените територии, определени като траншове, с включени 7 задачи; ключови въпроси и заключение. В отчетните доклади за месеците от м. април до м. декември 2012 г. както и за м. януари – май 2013 г. консултантът съобщава състоянието на РГП, разпределени по траншове и задачи. Траншовете са 3: Транш 1 (Перник, Берковица, Благоевград, Кнежа и Ботевград), Транш 2 (Кюстендил, Видин, Враца, Петрич, Струмияни, Ловеч и Троян) и Транш 3 (София област,</p>

³²⁴Разработване на регионални генерални планове за водоснабдяване и канализация в Източен регион (RD02-29-418)-България – от м. април до м. декември 2012 г.

³²⁵Разработване на регионални генерални планове за водоснабдяване и канализация в Източен регион (RD02-29-418)-България – от м. януари до м. декември 2013 г.

³²⁶ Резюме, Управление на качеството, Нерешени и критични въпроси, Състояние на Проекта до момента - специфични рискове и очаквани срокове, Извършени дейности, Дейности за следващия месец, График на изпълнение на Проекта и Финансово състояние

³²⁷Разработване на регионални генерални планове за водоснабдяване и канализация в Източен регион (RD-02-418) – България, месечни доклади – април, май, юни и юли 2012 г.

<p>писмо на МРРБ за подкрепа на Проекта, поискано през м. декември 2011 г. и през м. февруари 2012 г., което да подпомага кореспонденцията с местните власти и институции (всички отчетни месеци съдържат посочен този проблем). Липса на картова информация, важна за изготвяне на всяка инвестиционна програма, е изтъкната в докладите от м. януари до май-август. Като проблем, в отделните месеци последователно е изтъквано, че координацията на РГП и процедурите за одобрение от асоциациите по ВиК трябва да бъдат предмет на специално внимание от страна на Възложителя, тъй като може да доведе до забава. Получените насоки от ЗИП са свързани с представяне на повече информация в табличен вид и отразяването ѝ на карти. Идентифицирани са закъснения в междинните срокове по изпълнение на Проекта за по-големите обособени територии, които са обсъдени и са взети мерки за наваксване на закъснението. Представени са коментари на JASPERS по предадения пилотен генерален план на обособена територия Перник. В този</p>	<p>дружествата, разделяне на "Идентификационните карти" по ВиК дружества, създаване на пълен списък на заинтересованите страни - име, данни за контакт, информация, на различни нива на ползватели); започнато е изготвяне на финансово-икономически анализ - преглед на съществуващите ГП, указания и наредби за ползите и разходите, данни от НСИ; получаване на бизнес планове по ВиК системите; съставяне на прогнозен финансов модел; изготвяне на методология за пречистване на питейни и отпадъчни води; създаване на База данни и опис на наличната информация; изготвяне на чернови за ГП. В частта „Проблеми, срещани през месеца“, са посочени следните проблеми: трудности при получаване на информация от общини³²⁹; необходимо е съдействие на МРРБ за получаване на ГП за някои градове. Посочено е също, че не винаги има налична информация в малките ВиК дружества, тъй като съответните данни и управление на архивите не са били изготвени в миналото. Към проблеми, срещани през месеца³³⁰, е посочено и закъснение при</p>	<p>Плевен, Сандански, Кресна, Монтана, Дупница и Сапарева баня). Задачите включват: събиране и преглед на съществуващи данни и документи; оценка на съществуващата ситуация и нужди от водоснабдителна и канализационна система; приоритети за развитие на ВиК система за постигане съответствие с европейските директиви и екологично законодателство; социо-икономически прогнози и оценка на макропоносимостта; краткосрочна, средносрочна и дългосрочна инвестиционна програма и екологична оценка. Изпълнението на задачите за отделните траншове е с различна степен на осъщественост в отчетните месеци³³⁴. Изтъкнато е, че съвместно с консултантите по другите два региона (централен и източен), е разработена система за приоритизация и подбор на съответните бъдещи проекти и тяхното разпределение според краткосрочната, средносрочната и дългосрочната инвестиционна програма. Тази система</p>
--	--	--

³²⁸ Проект за развитие на общинската инфраструктура Заем № 7834-BG MIDP-MP-QCBS 2, месечни доклади от м. март 2012 г. до м. юли 2012 г.

³²⁹ Хасково, Димитровград, Смолян

³³⁰ Проект за развитие на общинската инфраструктура Заем № 7834-BG MIDP-MP-QCBS 2, месечен доклад от м. август 2012 г.

³³⁴ Месечни доклади от м. април 2012 г. до м. май 2013 г. по договор MIDP-MP-QCBS 3, РД 02-29-419/08.12.2011 г.

<p>документ са поставени допълнителни изисквания към изготвянето на генералните планове (напр. измервателни кампании), които не са включени в Договора за услуги, предложено е и ново съдържание. Проблем при анализите е разминаването между препоръките на JASPERS за прогнозни години и периоди с тези, които са обсъдени с представители на Възложителя на предишните месечни срещи.</p> <p>За последните месеци в частта за състояние на Проекта и бъдещи дейности са посочени таблици с дати за внесени първоначални РГП, за мероприятия, свързани с РГП (съгласувателни процедури с областните съвети за развитие, с асоциациите по ВиК, с искания за ЕО). Изтъкнато е, че техническият надзор, който започва през лятото на 2012 г. (8 месеца след стартирането на Проекта) и поставя изисквания, удължава времето за приключване на всеки ГП и рефлектира върху първоначално предвидения бюджет.</p> <p>В частта за състояние на Проекта и специфични рискове е отчетено, че</p>	<p>изготвянето на първия ГП вследствие на неприключило изготвяне на методологии, образци и контрол на качеството. За закъснението при изготвянето и предаването на ГП, без да се прави компромис с качеството, са взети следните мерки: определени са минималния и максималния брой страници за всеки генерален план в зависимост от размера на проучваната зона³³¹. Изготвен е график за предаване за всяка глава от ГП за всеки ВиК оператор. Към предходните проблеми³³² са предложени мерки за минимизиране на закъснението: след като е завършен прегледът и са направени бележки, на среща да се изготви коригиран вариант, вместо чрез размяна на писма, като се приложи както за ГП, така и за резюмето.</p> <p>От м. ноември 2012 г. до м. юли 2013 г.³³³ докладите съдържат основно информация за напредък на РГП, свързан с изготвянето на доклади по обособени територии, изразен в проценти. Предварителните РГП са предадени през м. юли за 7 обособени територии (Русе,</p>	<p>ще бъде официално представена на Възложителя в писмен вид.³³⁵ Отбелязано е, че коментарите на консултанта PISA (за чернова на РГП - гр. Перник), които са получени в средата на месец август и тези на JASPERS на 29 август, могат да доведат до значителна забава в предаването на генералните планове при отразяване на коментарите във вече изготвените доклади³³⁶.</p> <p>В ключовите въпроси³³⁷ консултантът посочва, че поставяните изисквания от PISA по изготвяне на подробно резюме (което не попада в заданието) с повече препратки в него, таблици с населени места заедно с прилагането на воден режим и други обобщени таблици, доразвити от PISA и JASPERS, преди представяне на най-новата версия на черновата на ГП за Перник, се отразяват върху спазването на сроковете. Идентифицирани са проблеми, които се отразяват на цялостния работен процес:</p>
---	---	--

³³¹ малка зона - за ВиК оператори с по-малко от три населени места, средна зона - за ВиК оператори с между 4 и 12 населени места, голяма зона - за ВиК оператори с повече от 12 населени места

³³² Проект за развитие на общинската инфраструктура Заем № 7834-BG MIDP-MP-QCBS 2, месечен доклад от м. октомври 2012 г.

³³³ Проект за развитие на общинската инфраструктура Заем № 7834-BG MIDP-MP-QCBS 2, месечни доклади от м.м. ноември 2012 г. до м. юли 2013 г.

³³⁵ Месечни доклади от м. април 2012 г. по договор MIDP-MP-QCBS 3, РД 02-29-419/08.12.2011 г.

³³⁶ Месечни доклади от м. август 2012 г. по договор MIDP-MP-QCBS 3, РД 02-29-419/08.12.2011 г.

³³⁷ Месечен доклад м. януари 2013 г. по договор MIDP-MP-QCBS 3, РД 02-29-419/08.12.2011 г.

<p>посещения на място, комуникации по електронна поща, официална кореспонденция, забавят изпълнението.</p> <p>Във всеки месечен доклад за 2013 г. е поместен График на изпълнение на Проекта. Сроковете и задачите в графика не са променяни в отчетните месеци и съответстват на сроковете от докладите за 2012 г.</p>	<p>Силистра, Хасково, Кърджали, Смолян, Пазарджик и Пловдив) - 29 % от плановете, които този Консултант следва да изготви.</p>	<p>в протоколите от месечните срещи не се отразяват коментари в писмен вид от разглежданите въпроси. Формата на протоколите засяга само една страна на Проекта и това е “статусът на работа“ - само една от многото теми, които се дискутират по време на срещите. Друг въпрос, с който и трите консорциума се сблъскват, е, че Клиентът не е изпратил насоки по процедурите за одобряване на РГП от Бенефициентите. Не са получени коментари по изготвения от изпълнителите “Протокол за съгласуване на РГП за ВиК за обособена територия на...“, който е представен на Клиента още през лятото на 2012 г. Отбелязано е, че и трите консорциума изразяват резервираност по отношение на разпокъсания начин за предоставяне на коментари по РГП, което се отразява на срокове³³⁸.</p>
---	--	--

³³⁸ Месечен доклад м. февруари 2013 г. по договор MIDP-MP-QCBS 3, РД 02-29-419/08.12.2011 г.

Извлечение от доклади на JASPERS

Коментари за РГП гр. Перник	Коментари за РГП гр. Ямбол	Коментари за РГП гр. Разград
<p>При проследяване на бележките и коментарите по Проекта на РГП за град Перник - предоставен на 23.08.2012 г. (39 страници), са открити следните основни акценти за преработване на Проекта на РГП: регулиране на структурата с подтеми, добавяне на нови глави; преодоляване на непоследователността, отстраняване на логически и математически грешки; включване на всички населени места (и под 2000 жители); идентифициране на съществуващи промишлени източници на отпадъчни води; по-тясна координация с плановете за управление на речните басейни (ПУРБ); по-малко технически подробности с инвестиционни мерки, особено от отхвърлени за финансиране и отново включени в този план; изискват се по-задълбочени проверки на място; акцент върху директивите на ЕС; последователност в данните за период от време; докладът не отговаря на общите стандарти, изисквани за тези доклади - няма ясна линия на разсъждение.</p>	<p>Бележките по прегледа на Проекта на план за РГП за гр. Ямбол³³⁹ са: повече внимание трябва да се обърне на представянето на всички глави; резюмето следва да представя използваната методология; специфичните резултати на всяка глава трябва да бъдат очертани, както и конкретни резултати от анализа на опциите; да се представят тематични карти и таблици за илюстрация на информацията; да се поправят многобройните технически и граматически грешки и др.</p>	<p>Бележките по Проекта на план за гр. Разград³⁴⁰ са: като предпоставка за инвестиционен проект е необходимо да се обърне внимание на проучване за осъществимост; таблиците да са попълнени; да има резюме; всички необработени данни, събрани в този проект, трябва да бъдат включени на CD в приложението; отказът от отговорност, тъй като наличната информация не е потвърдена, трябва да е посочен; оценките на инвестиционните предложения подлежат на преразглеждане и изменение през следващите прединвестиционни проучвания – напр. предварително проучване, предпроектно проучване и др.</p>

³³⁹ Документ от 22.01.2013 г.

³⁴⁰ Документ от 15.05.2012 г.

Одитни въпроси и критерии и методи за тяхното оценяване

Основен въпрос: Ефективно и ефикасно ли е изпълнението на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“?

Специфични одитни въпроси	Критерии/ индикатори	Методи за събиране на информация	Методи за анализ на информацията
Първи специфичен въпрос: Проект РОИ допринася ли за постигане на стратегическите цели за развитие на ВиК сектора?			
1.1 Изготвянето на Регионалните генерални планове (РГП) по Проект РОИ подпомага ли постигането на стратегическите цели за развитие на ВиК сектора?	Цели и приоритети, дейности и мерки за изпълнение на действащите стратегии за одитирания период	Анализ и проучване на документи	Сравнителен анализ
1.2. Язовирите за питейни води, включени в Проект РОИ за доизграждане и рехабилитация, съответстват ли на идентифицираните за изпълнение обекти в стратегическите документи?	Обекти за изпълнение, предвидени в стратегическите документи за ВиК сектора	Анализ и проучване на документи	Сравнителен анализ
1.3. Промените в обхвата и сроковете за изпълнение на частите на Проект РОИ могат ли да повлияят на изпълнението на стратегическите цели?	Цели и обекти заложи в стратегическите документи; Предвидени срокове в стратегическите документи	Анализ и проучване на документи	Сравнителен анализ
Втори специфичен въпрос: Структурираното управление на Проекта в МРРБ осигурява ли условия за неговото ефективно и ефикасно изпълнение?			
2.1. Оперативното ръководство на Проекта (ОРП) отразява ли актуалните изменения на Заемното споразумение и произтичащите от това промени в организацията на изпълнението на Проекта?	Измененията на Заемното споразумение относно обхват, срокове и стойност на Проекта	Проучване и анализ на документи	Сравнителен анализ
2.2 Организацията за управление на Проекта отговаря ли на изискванията на МБВР?			
2.2.1. Звеното за изпълнение на Проекта (ЗИП) структурирано ли е по начин, осигуряващ ефективно управление на Проекта?	Изисквания на Заемното споразумение и ОПР за състав на ЗИП, компетентност на членовете, организационна структура;	Проучване и анализ на документи	Сравнителен анализ

Специфични одитни въпроси	Критерии/ индикатори	Методи за събиране на информация	Методи за анализ на информацията
	Принципите за добро управление		
2.2.2 Възложените с договора за услуги задачи на консултанта за подпомагане на ЗИП (консултанта PISA) кореспондират ли с определените в Заемното споразумение и Оперативното ръководство на Проекта(ОРП)?	Определените задачи с договора за консултантски услуги и измененията към него (консултант PISA) да съответстват на определените със Заемното споразумение и ОРП	Проучване и анализ на документи	Сравнителен анализ
2.3. Ефективни ли са процесите на комуникация и координация във връзка с изпълнението на Проект РОИ?	Наличие на правила за комуникация и координиране на действията във връзка с управлението на Проекта; Своевременна комуникация и координация	Проучване и анализ на документи, интервюта, получаване на отговори на въпросници	Анализ
2.4. Ефективно ли изпълняват задълженията си ЗИП и консултанта PISA във връзка с цялостното управление на изпълнението на Проект РОИ?	Регламентирани задължения и срокове за изпълнение, документиране и отчетност	Проучване и анализ на документи; интервюта; Получаване на отговори на въпросници	Анализ
Трети специфичен въпрос: Ефективно и ефикасно ли е финансовото управление на средствата по Проект РОИ?			
3.1. Ефективен ли е процесът по осигуряване на средства за Проект РОИ?			
3.1.1. Предвидените в бюджетните прогнози средства осигуряват ли изпълнението на дейностите по Проекта по години в съответствие с финансовите разчети от Заемното споразумение и подписаните договори?	<p>Финасови разчети и срокове за изпълнение на Проекта, съгласно Заемното споразумение и сключените договори</p> <p>Правила и процедури за изготвяне на бюджетни прогнози при изпълнение на проекти, финансирани със заеми от международни институции и средства от държавния бюджет</p>	<p>Проучване на документи;</p> <p>Получаване на отговори на въпросници</p>	Съпоставка и сравнителен анализ
3.1.2. Утвърденият от министъра на РРБ общ лимит на разход и усвоявания по държавния инвестиционен заем осигурява ли изпълнение на договорените дейности по Проекта в предвидените срокове?	Размер на необходимите средства за изпълнение на Проекта по Заемното споразумение и сключените договори;	<p>Проучване на документи;</p> <p>Получаване на отговори на въпросници</p>	Сравнителен анализ

Специфични одитни въпроси	Критерии/ индикатори	Методи за събиране на информация	Методи за анализ на информацията
3.1.3. Своевременно ли са осигурени необходимите средства за финансиране на дейностите по Проекта, които не се разплащат със средства от заема?	Размер на необходимите средства за изпълнение на дейности по Проекта	Проучване на документи; Получаване на отговори на въпросници	Сравнителен анализ
3.1.4. Икономично ли се извършва усвояването на средствата по заема?	Размер на необходимите средства за разплащане на дейности по Проекта	Проучване на документи Въпроси към отговорни длъжностни лица от МРРБ; Провеждане на срещи	Съпоставка и сравнителен анализ
3.2. Ефективна ли е системата за финансова отчетност, мониторинг на финансовото управление и контрол на изпълнението на Проекта?	Наличие на правила и процедури: за организацията и реда за счетоводното отчитане изпълнението на Проекта, за извършване на финансов контрол и мониторинг; Адекватна счетоводна система и подкрепяща документация при отчитане финансирането по Проект РОИ; Ясно вменени задължения и отговорности на длъжностните лица; Документирани резултатите от извършените проверки; Наличие на координация и комуникация между лицата, ангажирани с осчетоводяването на всички операции, произтичащи от изпълнението на Проект РОИ и с изготвянето на необходимите финансови отчети	Проучване на документи; Получаване на отговори на въпроси към отговорни длъжностни лица от МРРБ; Провеждане на срещи с отговорни длъжностни лица от МРРБ	съпоставяне и анализ ; систематизиране на финансовата информация и сравнителен анализ
Четвърти специфичен въпрос: Ефективно ли е приложението на изготвените регионални генерални планове за ВиК системите (РГП) по Проект РОИ?			
4.1. Изготвените РГП отговарят ли на законовите	нормативните изисквания за	Проучване и анализ на	Сравнителен анализ

Специфични одитни въпроси	Критерии/ индикатори	Методи за събиране на информация	Методи за анализ на информацията
изисквания за съдържанието им?	съдържанието на РГП	документи; Получаване на отговори на въпроси	
4.2. Изготвените РГП по Проект РОИ намират ли приложение при изпълнението на инвестиционни проекти на В и К системи, финансирани по ОПОС 2014-2020 г.?	прилагане на РГП при започналите дейности по прединвестиционно проучване за обекти, финансирани по ОПОС 2014 – 2020 г.	Проучване и анализ на документи; Получаване на отговори на въпроси	Анализ за установяване на ползването на РГП
Пети специфичен въпрос: Създадени ли са условия за ефективно и ефикасно изпълнение на предвидените обекти за строителство и рехабилитация по Проект РОИ?			
5.1. Ефективно и ефикасно ли се изпълнява доизграждането на язовир „Луда Яна” и ПСПВ към него?			
5.1.1. Изпълнявани ли са предвидените дейности за доизграждане на язовир „Луда Яна” и ПСПВ към него в съответствие с договорените със Заемното споразумение условия?	Спазване на сроковете, определени в Плана за възлагане на поръчки относно изпълнението на обекта	Проучване и анализ на документи; проверка на място на строителния обект; получаване на отговори на въпроси	Сравнителен анализ
5.1.2. Управлява ли се адекватно рискът за своевременното изпълнение на строителството на язовир „Луда Яна” в определения срок за приключване на Проект РОИ – м. декември 2017 г.?	Договореният срок за строителството на обекта предхожда срока за приключване на Проект РОИ; Не са допуснати съществени закъснения при изпълнението на дейностите по реализиране на обекта; Мерки, предприети за управление на риска	Проучване и анализ на документи; проверка на място на строителния обект; получаване на отговори на въпроси	Сравнителен анализ
5.2. Ефективно ли се изпълнява доизграждането на язовир „Пловдивци” и ПСПВ към него?			
5.2.1. Изпълнявани ли са предвидените дейности за доизграждане на язовир „Пловдивци” и ПСПВ към него в съответствие с договорените със Заемното споразумение условия?	Спазване на сроковете, определени в Плана за възлагане на поръчки относно изпълнението на обекта	Проучване и анализ на документи; проверка на място на строителния обект; получаване на отговори на въпроси	Сравнителен анализ

Специфични одитни въпроси	Критерии/ индикатори	Методи за събиране на информация	Методи за анализ на информацията
5.2.2. Управлява ли се адекватно рискът за ефикасното и ефективното изпълнение на строителството на язовир „Пловдивци” в определения срок за приключване на проект РОИ – м. декември 2017 г.?	Договореният срок за строителството на обекта предхожда срока за приключване на Проект РОИ; Не са допуснати съществени закъснения при изпълнението на дейностите по реализиране на обекта ; Не са предоговаряни стойности на дейности по Проекта; Мерки, предприети за управление на риска	Проучване и анализ на документи; проверка на място на строителния обект; получаване на отговори на въпроси	Сравнителен анализ
5.3. Ефективно ли е възлагането на изпълнението на технически проект и тръжна документация за язовир „Нейковци”, предвид предприетите действия за отпадане на строителството му в рамките на проект РОИ?	Изготвения технически проект и тръжна документация са валидни за срок по-дълъг от бюджетната прогноза за 2015 – 2017 г.; Наличие на документи, доказващи предприети действия за осигуряване на финансиране за изпълнение на обекта	Проучване и анализ на документи; проверка на място на строителния обект; получаване на отговори на въпроси	Сравнителен анализ
5.4. Ефективно и ефикасно ли се изпълнява рехабилитацията на язовир „Студена” и ПСПВ към него?			
5.4.1. Обективни ли са причините за оскъпяване на рехабилитацията на язовир „Студена” спрямо първоначално предвидените средства по Проект РОИ?	Наличие на документи, обосноваващи оскъпяването на обекта след извършена техническа експертиза	Проучване и анализ на документи; проверка на място на строителния обект; получаване на отговори на въпроси	Сравнителен анализ
5.4.2. Управлява ли се адекватно рискът за своевременното изпълнение на рехабилитацията на язовир „Студена” и на ПСПВ „Студена-Перник” в определения срок за приключване на проект РОИ – м. декември 2017 г.?	Договореният срок за строителството на обекта предхожда срока за приключване на Проект РОИ Не са допуснати съществени закъснения при изпълнението на дейностите по реализиране на обекта	Проучване и анализ на документи; проверка на място на строителния обект; получаване на отговори на въпроси	Сравнителен анализ

Специфични одитни въпроси	Критерии/ индикатори	Методи за събиране на информация	Методи за анализ на информацията
	Мерки, предприети за управление на риска		
Шести специфичен въпрос: Ефективно ли функционира системата за мониторинг, отчетност, публичност и прозрачност на изпълнението на Проект РОИ?			
6.1. Мониторингът на изпълнението на Проекта извършва ли се в съответствие с правилата, определени от МБВР – срокове, показатели за оценка, отчитане?	Мониторингът се извършва и отчита в определените срокове; Документите, отчитащи изпълнението на мониторинга, съдържат оценки спрямо определените показатели	Проучване и анализ на документи; получаване на отговори на въпроси; интервюта	Сравнителен анализ
6.2. Системата за мониторинг на изпълнението на Проекта осигурява ли условия за своевременно установяване на проблеми при изпълнението на Проекта и адекватното им преодоляване?	Докладите за отчитане на резултатите от мониторинга съдържат анализ на проблеми и предложения за тяхното преодоляване	Проучване и анализ на документи; получаване на отговори на въпроси; интервюта	Сравнителен анализ
6.3. Отчетността и докладването на изпълнението на Проекта осигуряват ли прозрачно и ефективно управление на Проекта?			
6.3.1. Отчетността осъществява ли се съгласно изискванията на МБВР?	Спазени срокове за представяне на отчетни доклади; Съдържанието на докладите отговаря на определените изисквания на Банката	Проучване и анализ на документи; получаване на отговори на въпроси	Сравнителен анализ
6.3.2. Докладите, съдържат ли анализ на възникнали проблеми и предложения за тяхното преодоляване?	Докладите своевременно представят анализ на възникнали проблеми и предложения за тяхното преодоляване	Проучване и анализ на документи; получаване на отговори на въпроси	Сравнителен анализ
6.4. Осигурена ли е публичност и прозрачност на изпълнението на Проект РОИ чрез специалната интернет страница на Проекта?			
6.4.1. Изпълнявана ли е процедурата, определена в ОРП, по одобряване на информацията и документите, които се публикуват на интернет страницата на Проекта?	Наличие на документи за одобряване от ЗИП на публикуваната на интернет страницата информация	Проучване и анализ на документи; получаване на отговори на въпроси; Проучване на данни от интернет страницата на Проекта	Сравнителен анализ

Специфични одитни въпроси	Критерии/ индикатори	Методи за събиране на информация	Методи за анализ на информацията
6.4.2. Интернет страницата на Проекта съдържа ли информацията, която трябва да бъде оповестявана съгласно изискванията на Оперативното ръководство на Проекта?	Към момента на извършване на проверката на интернет страницата на Проекта да е публикувана актуалната информация, определена като вид с ОРП	Проучване и анализ на документи; получаване на отговори на въпроси; Проучване на данни от интернет страницата на Проекта	Сравнителен анализ

ОПИС
НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0300100415

№	Одитни доказателства	Бр. листа
1	Заемно споразумение (Заем № 7834-BG) от 01.02.2010 г. между Република България и Международната банка за възстановяване и развитие за подпомагане финансирането на Проект „Развитие на общинската инфраструктура“ и измененията към него от 2011 г. и 2014 г. и Общи условия за заеми от 1 юли 2005 г. на МБВР	79
2	Заповеди за упълномощаване на заместник-министър за контрол по изпълнението на Проект РОИ - 5 броя: Заповед № РД-02-14-1277 от 18.12.2014 г., Заповед № РД-02-14-743 от 12.08.2014 г., Заповед № РД-02-14-641 от 10.07.2013 г., Заповед № РД-02-14-2439 от 24.11.2011 г. и Заповед № РД-02-14-467 от 10.09.2011 г.	15
3	Заповеди за определяне на Звеното за изпълнение на Проекта - 8 броя : <i>Заповед № РД 02-14-321</i> от 09.03.2009 г – За определяне състава на Звеното за управление; <i>Заповед № РД 02-14-383</i> от 18.03.2009 г – За определяне състава на Звеното за управление; <i>Заповед № РД 02-14-1501</i> от 01.09.2010 г – За определяне състава на Звеното за управление; <i>Заповед № РД 02-14-557</i> от 19.03.2011 г – За изменение на Заповед № РД 02-14-1501 от 01.09.2010 г за определяне състава на Звеното за управление /заменен Главен счетоводител/; <i>Заповед № РД 02-14-2681</i> от 06.11.2012 г – За определяне състава на Звеното за управление; <i>Заповед № РД 02-14-504</i> от 28.05.2013 г – За изменение на Заповед № РД 02-14-2681 от 06.11.2012 г относно състава на Звеното за управление; <i>Заповед № РД 02-14-889</i> от 17.09.2013 г – Отменяне на Заповед РД 02-14-504 от 28.05.2013 г относно състава на Звеното за управление; <i>Заповед № РД 02-14-419</i> 19.05.2014 г – За допълване състава на Звеното за управление, определено със Заповед № РД 02-14-889 от 17.09.2013 г.	14
4	Длъжностни характеристики на лицата участващи в ЗИП - 28 броя	135
5	<u>Граждански договори:</u> - <i>Иван Тодоров Андреев</i> , договори № РД-02-18-181 от 30.07.2010 г., № РД-02-18-320 от 16.05.2011 г., № РД-02-18-714 от 18.10.2011 г. и 8 броя отчети към него, относно изпълнението на дейностите по този договор и № РД-02-18-965 от 11.09.2012 г. и 3 броя отчети към него, относно изпълнението на дейностите по този договор; - <i>Самуил Александров Драганов</i> , договори № РД-02-18-305 от 12.05.2011 г., № РД-02-18-529 от 09.08.2011 г., № РД-02-18-996 от 29.12.2011 г., № РД-02-18-732 от 02.07.2012 г. и договор № РД-02-18-104 от 25.01.2013 г. ; - <i>Боян Михайлов Михов</i> , договор № РД-02-18-1086 от 19.10.2012 г. и 2 броя отчети към него, относно изпълнението на дейностите по договора	66

6	Писма № 91-М-1869 от 19.06.2012 г., № 91-М-2128 от 11.07.2012 г., № 91-М-2839 от 05.10.2012 г. и № 91-М-170 от 17.01.2013 г. на директора на Дирекция "ВиК" с предложение за сключване на граждански договори с консултанти по Проект РОИ	15
7	Оперативно ръководство на Проекта (ОРИ) от 2009 г., 2012 г. и 2013 г. на електронен носител и Заповед № РД-02-14-1902 от 20.10.2009 г. на министъра на МРРБ за утвърждаването му	1
8	Отчет за дейността на ЗУП по Проект РОИ за периода 01.08.2010 г. - 31.01.2011 г., ръководител Иван Андреев	9
9	Отговори от членовете на ЗИП на въпросите зададени от одитния екип на Сметната палата при проведена среща в МРРБ на 22.10.2015 г.	15
10	Писмо изх. № 90-03-481 от 20.05.2015 г. и отговор към него с вх. № 90-03-481 от 01.06.2015 г. Справки от деловодната система на МРРБ	4 и 1 CD
11	Заповед № РД-02-14-247 от 17.02.2015 г. за утвърждаване списъка на служителите, отговарящи за специализираните архивохранилища и Констативен протокол от 28.01.2016 г.	3
12	Писмо изх. № 90-03-481 от 26.02.2016 г. с приложен Договор № РД 02-29-130 от 29.06.2012 г. , сключен с PISA и измененията към него и договори за консултантски услуги - проектиране и строителен надзор за строителството на язовирите на електронен носител	2 и 1 CD
13	Писма от консултанта PISA до МРРБ, относно промени в състава от неключови експерти - 2 броя и 1 e-mail	50
14	Встъпителен доклад, месечни доклади за периода юли 2012 г. до септември 2015 г. - броя и шестмесечни доклади за периода юли 2012 г. до юни 2015 г. - 6 броя на консултанта PISA	967
15	Доклади за напредъка на Проект РОИ от № 2 до № 10 за периода юли 2012 г. до ноември 2015 г. и доклади за напредъка при възлагането на обществени поръчки, изготвяни от ЗИП и предоставяни на Световната банка	227 и 1 CD
16	Доклад изх. № 03-04-520 от 30.04.2014 г. на МРР до МФ относно окончателен текст на писмо до МБВР и Проекта на споразумение за изменение на Заемното споразумение между Република България и МБВР	16
17	Доклад изх. № 03-04-1510 от 03.11.2014 г. на министъра на регионалното развитие до МС относно проект на решение на МС за предложение за ратифициране със закон за изменение на Заемното споразумение	20
18	Количествено-стойностна сметка към идейния проект на Проектанта на язовир „Пловдивци“ от м. ноември 2012 г.	1 CD
19	Доклад на консултанта PISA с анализ ползи-разходи за язовир „Пловдивци“ от м. август 2013 г.	1 CD
20	Писмо на МБВР до МФ от 01.02.2010 г. за условията за усвояване на заема	7
21	Обяснителни записки за изготвените бюджетни прогнози за ДИЗ, предоставени на електронен носител към писмо изх. № 90-03-481 от 21.01.2016 г.	1 CD (с ОД 31)

22	Приложение № 5а „Прогноза на държавните инвестиционни заеми” и приложение № 5б "Прогноза за усвояванията по ДИЗ" за средносрочни периоди 2012-2014 г., 2013-2015 г., 2014-2016 г., 2015-2017 г. и 2016-2018 г., предоставени на електронен носител към писмо изх. № 90-03-481 от 03.11.2015 г.	1 CD
23	Утвърдени разпределения на лимитите за външно финансиране от министъра на РРБ, изпращани на дирекция ВиК с писма на главен секретар или директор дирекция ФСД	35
24	Формулярите за заявки от № 1 до № 12 за усвояване на средства от заема , (поискани с писмо от одитния екип от 03.11.2015 г.)	1 CD
25	Указания за плащане по проекти на МБВР	8
26	Заповед № РД-02-14-1206 от 10.12.2014 г. на министъра на РРБ и писмо от МФ до МРРБ със спесимените на подписи	5
27	Договор № РД 02-30-11 от 23.04.2012 г. за оперативен преглед и одит на Проект РОИ и изменението от 24.06.2014	54
28	Одитирани ГФО на Проект РОИ (4 броя) на български и английски и доклади за оперативен преглед и одит на независимия одитор на електронен носител	1 CD
29	Междинни неаудитирани финансови отчети на Проект РОИ на електронен носител по тримесечия за периода от 01.07.2011 г. до 30.06.2015 г., поискани от одитния екип с писмо от 03.11.2015 г.	1 CD
30	Разчети на МРРБ за финансиране на капиталови разходи за годините от периода 2012 - 2014 г. и отчетите за капиталовите разходи на МРРБ на програмнен продукт "Инвеститор" от 2012 г. до 2014 г.	169
31	Справки за утвърден и разходван лимит за 2013 г., 2014 г. и 2015 г., предоставени на електронен носител с писмо на МРРБ № 90-03-481 от 29.01.2016 г.	1CD (с ОД 21)
32	Справка за извършените и изплатени разходи от бюджета на МРРБ за дейности, свързани с изпълнението на проект РОИ	9
33	Вътрешни правила за отношенията между участниците в инвестиционния процес в МРР и Заповед № РД 02-29-1149 от 22.11.2013 г. ,	30
34	Отчет на валутната банкова сметка по проект РОИ от 23.12.2015 г.	1
35	Отчети на валутната банкова сметка и платежни документи на електронен носител	1 CD
36	Оборотни ведомости (тримесечни и годишни) на електронен носител	1 CD
37	Вътрешни правила за СФУК на МРРБ	29
38	Приложение № 3 за рисковете в дирекция ВиК към "Стратегията за управление на риска на МРРБ"	32
39	Комплект отчетни документи към искане за плащане (по договори № РД 02-29-219 от 03.09.2012 г., РД 02-29-338 от 09.12.2014 г. и РД 02-29- 130 от 29.06.2012 г.)	86
40	Копия на искане за плащане с акта за плащане по всички договори с изключение на договорите за изготвяне на РГП	312

41	Вътрешните правила за осъществяване на предварителен контрол от финансовите контролори на МРР и Заповед № РД 02-14-115/24.04.2014 г. на министъра на регионалното развитие	11
42	Контролен лист за предварителен контрол преди поемане на задължение от 08.12.2014 г.	1
43	Разшифровка ангажименти за разходи Макед 2014 и Макед 2015 г. по бюджетна прогноза 2015-2017 г. на електронен носител	1 CD
44	Писма относно не спазване на договорените срокове за изготвянето на регионалните генерални планове по договорите № РД 02-29-417 от 08.12.2011 г., № РД 02-29-418 от 08.12.2011 г. и № РД 02-29-419 от 08.12.2011 г. - 6 броя	12
45	Екранно отпечатване на страниците на интернет сайта на Проект РОИ на адрес http://midp.bg/bg/	1 CD
46	Доклади на Световната банка от мисиите ѝ в България по Проект РОИ	1 CD
47	Писмо на одитния екип вх. № 90-03-481 от 29.05.2015 г. и отговор към него с изх. № 90-03-481 от 08.06.2015 г.	211
48	Писмо на одитния екип вх. № 90-03-481 от 24.06.2015 г. и отговори към него с изх. № 90-03-481 от 06.07.2015 г. и от 21.07.2015 г.	20
49	Писмо на одитния екип вх. № 90-03-481 от 22.07.2015 г. и отговори към него с изх. № 90-03-481 от 04.08.2015 г.	7
50	Писмо на одитния екип вх. № 90-03-481 от 03.11.2015 г.	3
51	Писмо на одитния екип вх. № 90-03-481 от 10.11.2015 г.	2
52	Писмо на одитния екип вх. № 90-03-481 от 10.12.2015 г. и отговори към него с изх. № 90-03-481 от 28.12.2015 г.	13
53	Писмо на одитния екип вх. № 90-03-481 от 06.01.2016 г. и отговори към него с изх. № 90-03-481 от 21.01.2016 г.	90 и 1CD
54	Писмо на одитния екип вх. № 90-03-481 от 22.01.2016 г. и отговори към него с изх. № 90-03-481 от 29.01.2016 г.	9
55	Писмо на одитния екип вх. № 90-03-481 от 04.02.2016 г. и отговори към него с изх. № 90-03-481 от 09.02.2016 г.	13
56	Писмо вх. № 90-03-481 от 10.02.2016 г. и отговори към него с изх. № 90-03-481 от 15.02.2016 г.	11
57	Писмо изх. № 04-11-5 от 10.03.2016 г. с приложена информация на електронен носител	7 и 2 бр. CD
58	Писмо вх. № 90-03-481 от 24.03.2016 г. и писмо изх. № 90-03-481 от 25.03.2016 г. – правоотношения на МРРБ с ръководителя на проекта	2
59	Доклад на МБВР за резултатите и статус на изпълнението на Проект РОИ от 07.02.2016 г.	6
60	Работен документ за проучване и анализ на въстпителния доклад и месечните отчети на Консултанта PISA по договора за консултантска помощ в частта им за РГП и на месечните отчети на Консултантите по сключените договори за разработване на РГП за ВиК в източен, централен и западен региони (РД-И-23)	3 и 1бр. CD

Препис извлечение

ПРОТОКОЛ № 28

от заседание на Сметната палата, проведено на 06.10.2016 г.

На заседанието присъстваха: Цветан Цветков, председател на Сметната палата, Горица Грънчарова-Кожарева и Тошко Тодоров, заместник-председатели на Сметната палата и членове проф. Георги Иванов и Емил Евлогиев.

Приети одитни доклади	Мотиви при гласуване „против“
<p>По т. 3: Одитен доклад № 0300100415 за извършен одит на изпълнението на проект „Развитие на общинската инфраструктура“, за периода от 01.02.2010 г. до 30.06.2015 г. Начин на гласуване: Цветан Цветков, председател на СП – за Горица Грънчарова-Кожарева, зам.-председател на СП – за Тошко Тодоров, зам.-председател на СП – за Проф. Георги Иванов, член на СП - за Емил Евлогиев, член на СП – за Против – 0</p>	