

КОНТРОЛЪТ ВЪРХУ ВОДНИТЕ УСЛУГИ: СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ

Валентин Велев¹, Юри Иванов²

¹ Минно-геоложки университет „Св. Иван Рилски“, 1700 София, velev_mgu@avb.bg

² Минно-геоложки университет „Св. Иван Рилски“, 1700 София, ohio@avb.bg

РЕЗЮМЕ. Разглеждат се особеностите на контрола върху дейността на ВиК-операторите и подходите, свързани със стратегическия и оперативния контрол при предоставянето на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване“. Анализират се степента на контролното въздействие, ефективността и взаимодействието между контролните институции. Анализира се ролята на обществения контрол върху олигополните фирми и бариерата пред достъпа до информация от страна на потребителя. Обосновава се необходимостта от институционална промяна и създаването на единна контролна информационна система на национално ниво.

CONTROL ON WATER SERVICES: STATUS AND PROSPECTS

Valentin Velev¹, Yuri Ivanov²

¹ University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia, velev_mgu@avb.bg

² University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia, ohio@avb.bg

ABSTRACT. The specifics of controlling the activities of water-operators and approaches related to the strategic and operational control in the public service "drinking water." Analyzed the degree of control impact, effectiveness and interactions between control institutions. Analyse the role of public control oligopolistic firms and barriers to access to information by the user. The need for institutional change and the creation of a single control information system at the national level.

Въведение

Контролът е завършващ етап на управленската дейност, която позволява да се съпоставят постигнатите резултати с планираните. Контролът съпътства планирането, обсъждането и вземането на решения в управлението, както и тяхното изпълнение. В резултат на контрола, управляващият орган получава информация за състоянието на обекта на управление, за настъпилите изменения в резултат на въздействието на външната среда, както за резултатите от предишните управленски въздействия.

Контролното въздействие, като социална функция, се насочва към охраняване на законово закрепените обществени отношения, за запазване равновесното състояние на социалната система, което ѝ позволява да функционира в съответствие с нейното предназначение и цели. Контролът за спазване на законите и установените правила, служи като социален регулатор във функционирането на обществената система [Томов, Й. 2009. Теория на контрола, Свищов, А. И. Ценов].

Контрол върху дейността на ВиК - операторите - институционален модел

ВиК-операторите разработват петгодишни бизнес планове, които съдържат производствена, ремонтна, инвестиционна и социална програма, с техническа и икономическа част. В бизнес плановете ВиК-операторите

предвиждат дейности за експлоатация, мерки за подобряване ефективността на съществуващите мрежи и съоръжения, както и за реконструкция, рехабилитация и изграждане на нови мрежи и съоръжения с цел постигане на дългосрочните нива на показателите за качеството на предоставяните ВиК-услуги [Закон за регулирането на водоснабдителните и канализационните услуги (Обн. ДВ. br.18 ot 25 Fevruari 2005 g.)].

Стратегическият контрол се простира върху стратегическите цели, планове и показатели. Той започва от момента, в който се осъществява първата стъпка от планирането. Силно се влияе от неопределеността и риска. Основната му задача е да ограничи риска чрез „мрежа“ за наблюдение на рисковите фактори и зони, защото се появяват множество критични ситуации, които не са взети предвид, при определянето на показателите в стратегическите планове. Стратегическият контрол върху дейността на ВиК-операторите се осъществява от Държавна комисия по енергийно и водно регулиране (ДКЕВР). Институцията осъществява държавното регулиране на дейностите във водоснабдителните и канализационните услуги: регулира услугите, извършвани от ВиК-операторите, независимо от формите на собственост и управление на ВиК-системите; регулира качеството и цените и одобрява общите условия на договорите за предоставяне на ВиК-услугите на потребителите. Задължение на институцията е да упражнява контрол и налага санкции като измерва и оценява качеството на предоставяните ВиК-услуги чрез

показатели за качество, определя максималния размер на допустимите общи загуби на вода и годишните целеви нива за тяхното ежегодно намаляване.

Наблюдението обхваща цялата област от критични фактори, за която е разчетена системата за защита на избраната стратегия. Система за ранна диагностика обхваща инструментите, които дават изпреварваща информация за сигналите за криза. Контролът се отнася до наблюдаването на вътрешните тенденции, които могат да повлияят на ефикасността на организационната структура на ВиК-оператора. Възможната неадекватност ще даде ход на започването на процес по организационно препроектиране като системно взаимоотноообвързване между структура и стратегия. Съблюдаването на организационната адекватност е формата на контролиране на внедряването на стратегическия план в своята значимост като система на организиране на дейностите [Симеонова, О., М. Ламбовска. 2011. Системи за управленски контрол, EX-PRESS, Gabrovo].

При оперативния контрол тежестта на наблюдение е върху оползотворяването на ресурсите и дейностите на организацията. Оперативният контрол се извършва чрез измерване на резултатите, оценка развитието на плановете на организацията и да проверява периодично съотносимостта между заложените в плана мероприятия и постигането на целите. Процедурите, в рамките на оперативния контрол, са напълно формализирани: установяване на критерии и стандарти, измерване на действителните резултати, установяване на отклоненията, анализ на отклоненията.

Министърът на регионалното развитие и благоустройство реализира държавната политика, по отношение дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на водоснабдителни и канализационни системи и съоръжения на населените места и за предпазване от вредното въздействие на водите в границите на населените места. Договорните отношения между ВиК-оператора и Принципала (МРРБ) се описват с модела "Принципал - Агент". В основата на тази теория стои хипотезата за асиметрична информационна структура между принципал и агента. Моделът принципал-агент формализира конфликтите на интереси между двата вида участници от гледна точка на проблемите, свързани с видимостта на протичащите събития. Моделът споделя неокласическата концепция за фирмата, че управленските решения, са невидими за собствениците на фирмата. Ежедневните задължения на мениджъра предполагат по презумпция, че той разполага с повече информация от собствениците на фирмата. Възможностите, дефинирани в търговския закон (чл. 144) да се определя контролър, който има конкретни цели за запазване имуществото и да дава отчет на собственика, се реализират от МРРБ чрез договор за контрол.

Вътрешният контрол е дефиниран като процес, осъществяван от управленските органи на предприятието. Регламентира се като политики и процедури, въведени от ръководството на организацията, с цел да осигури разумна увереност, че целите ѝ ще бъдат постигнати чрез : спазване на приложимото законодателство, изпълнение на вътрешните правила, наредби, инструкции, заповеди, както и съблюдаване на поетите договорни задължения;

чрез осигуряване на достоверна, сигурна и пълна информация и нейното пълно разкриване; чрез ефективност на дейностите на организацията за постигане на най-добро съотношение между използваните ресурси и получените резултати; чрез ефикасност на дейностите на организацията за постигане на най-добро съотношение между заложените цели и очакваните резултати; чрез икономичност на дейностите на организацията за придобиване на необходимите ресурси с най-малко разходи, при спазване на изискванията за качество, количество и своевременност [Динев, Д. 1999. Модерният вътрешен контрол, С.,].

Управителят на ВиК-оператора е задължен да управлява ресурсите по законосъобразен, икономичен, ефикасен и ефективен начин. Отговаря за осъществяване на финансовото управление и контрол във всички структури, програми, дейности и процеси свързани с дружеството, при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност на дейността. Моделът за вътрешен контрол действащ в България е инкорпориран под формата на система за финансово управление и контрол (СФУК).

Ако разгледаме държавните контролни органи през фокуса на неоинституционализма, според Дъглас Норт институциите представляват набор от формални правила и механизми за тяхното принудително спазване. [NORTH, D. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, 1990].

Външният оперативен контрол върху услугата „ПБВ“ е организиран на функционално-технологичен принцип. Нормативно са определени сферата на контролните им правомощия, нивото на контролно въздействие и контролираните параметри.

Институцията Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ) контролира спазването на нормативните актове, които уреждат финансово-стопанската дисциплина и отчетната дейност на стопанските организации. Установява нарушения на финансово-стопанската дисциплина, както и индикатори за извършени финансови измами. Привлича към административно-наказателна и имуществена отговорност на виновните лица. Осигурява увереност, че целите на организациите се постигат чрез надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация, икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите в съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори [Закон за държавната финансова инспекция (Обн. DV. br.33 от 21 April 2006g.)]. По отношение дейността на ВиК-операторите АДФИ не работи планово, а само по сигнали. Възниква риск да се извършват нарушения, които да не бъдат установени.

Институцията Изпълнителна Агенция «Главна инспекция по труда» контролира спазването на трудовото законодателство, правата и задълженията на страните по служебното правоотношение, осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд при експлоатация и поддържане на водоснабдителни и канализационни системи и при производството и работата с хлор.

Институцията Басейнова дирекция (БД) провежда държавната политика за управление на водите на басейново

ниво. Контролира изпълнението на изискванията на издадените разрешителни; поддържането на минимално допустимия отток в реките; имисионното състояние на водите във водните обекти; замърсяването на водоприемниците и подземните води при аварийни ситуации и залпови изпускания; състоянието и правилната експлоатация на водовземните съоръжения, съоръженията за използване на повърхностните и подземните води и съоръженията за измерване на водните количества; проектирането, изграждането и експлоатацията на пречиствателните станции за отпадъчни води.

Държавната политика в областта на опазване на водите на регионално ниво се осъществява от регионални инспекции по околната среда и водите (РИОСВ). Институцията РИОСВ контролира количеството и състава на заустваните отпадъчни води, включително от канализационните системи на населените места; замърсяването на водни обекти при аварийни ситуации и залпови изпускания; спазването на изискванията за провеждане на собствен мониторинг на отпадъчни води; състоянието и правилната експлоатация на канализационните мрежи на обектите, формиращи отпадъчни води, и на пречиствателните станции и съоръжения към тях; състоянието и правилната експлоатация на хвостохранилищата, шламохранилищата, насипищата, отвалите и системите за следене на сигурността им; изпълнението на условията и изискванията на издадените разрешителни за заустване на отпадъчни води, както и изпълнението на плановете и програмите от мерки за намаляване и прекратяването на замърсяването;

Провеждането на държавната политика по опазване на общественото здраве и държавния здравен контрол по отношение на услугата «ПБВ» се осъществява от Регионални здравни инспекции (РЗИ). Институцията контролира качеството на питейната вода, санитарно-охранителните зони, лабораториите за изследване, резултатите върху здравето на потребителите. Използва два подхода за оценка качеството на питейната вода : оценка качеството на продукта „питейна вода“ чрез физичните, органолептичните, химичните, биологичните, микробиологичните и радиологичните показатели на питейната вода; и оценка качеството на използваните технологични методи за достигане целевите нива на качеството на продукцията.

При предоставянето на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване“ в условията на естествен монопол, ролята на потребителя е пасивна. Не се изследват техните потребности, мотиви и поведение. Потребителите не са в състояние да избират между местни конкурентни ВиК-оператори. В качеството си на търговско дружество, ВиК-операторът притежава собствена информация за своите клиенти, изразена чрез подписаните потребителски договори и разработва специализирани програми, насочени към местния потребител, включващи: стратегия за обслужване на потребителите, политика за работа с потребителите, план за подобряване на обслужването на потребителите, план за разглеждане и отговор на жалби на потребители, анализ на социалната поносимост на предлаганите цени на ВиК-услугите.

Общественият контрол притежава характеристиката на първична социална информация за управлението и

съдържа информация за обществените потребности и оценка за тяхното задоволяване. Той е информационен източник относно забелязаните недостатъци в дейността на организацията и в органите на управление и има съществена роля за прогнозирането на обществени процеси и явления като осигурява своевременна предварителна информация за факти и обстоятелства, които очертават възможни неблагоприятни тенденции или откриват предстоящи промени в условията на управление. Превантивният характер на обществения контрол се базира на неговата систематичност и постоянност. Ежедневният контрол е ефективен и всеобхватен като разкрива условията, които биха довели до възникване на нередности [Динев, М. 1999. Контрол в социалното управление, Тракия-М.].

Ефективност на контролните институции върху дейността на ВиК-операторите

В теоретичен план, общата цел на контролните институции е да защитават обществените интереси. На база получените резултати се разработват контролни въздействия, насочени към пресичане на слабостите и недостатъците и предложения до органа на управление за отстраняване им.

За дефиниране и измерване на ефективността на контролните институции се използва целевия подход. Тъй като държавните контролни институции нямат финансово отчитани резултати, то ефективността им ще е измерима със степента на изпълнение на задачата. Те действат ефективно, ако е налице намаляване на щетите, злоупотребите, усъвършенстване на процедурите или подобряване на управлението.

Прилаганият институционален модел на външен оперативен контрол във ВиК-сектора има следните недостатъци:

- всяка от институциите работи сама за себе си, по различна методика изследвайки явления и процеси, които са включени в обхвата на контролната им дейност. Това поражда невъзможността една институция да използва резултатите от работата на другата. Съществуват различия в начините за документиране и докладване на резултатите от дейността.
- не са създадени необходимите предпоставки за ефективно взаимодействие между самите контролни институции: затруднена е координацията между тях, обмяна на оперативна информация, предоставянето на резултати от предприети контролни действия.
- не е предотвратено дублирането в контролните дейности (ненужни разходи на обществени средства)
- не са конкретно формулирани отговорностите за виновно неизпълнение задълженията на отделните контролни институции.
- част от контролните органи не са в състояние да предоставят качествен доказателствен материал, който да подобри на процеса по събиране на доказателства с цел изразяването на становище или търсенето на съответната отговорност
- взаимодействието в действията на контролните институции би постигнало икономии на обществени средства, би повишило ефективността и ефикасността в

дейността на отделните контролни институции. Ограничител на ефективността: ползите от контрола трябва да превишават разходите за него.

- не е създадена единна контролна информационна система. Взаимодействието между различните контролни институции следва да се търси чрез изграждане на интегрирана информационна система, достъпна за всички тях. В информационната система следва да се въведе информация за: планирането на предстоящите контролни процедури; резултатите от осъществени контролни процедури; искания от една контролна институция към друга за извършване на проверки. По този начин ще се осигури възможност за избягване на дублиране на контролни мероприятия, а от друга - ще се увеличи обхватността на контрола, като едновременно се изследват въпроси от интерес за всички участващи страни, ще се намалят обществено необходимите разходи. Резултатът от съвместяването на контролната дейност е получаването на богата и разнообразна информация за подконтролния обект, която може да служи за вземането на ефективни регулиращи решения.

Заклучение

Съществуващият институционален модел на държавен контрол върху дейността на водните оператори е неефективен и не гарантира защита на общественият интерес при предоставянето на услугата „питейно-битово водоснабдяване“. Необходима е институционална промяна: създаване на национален орган за специализиран контрол върху управлението и ползването на природните води в България - Национална Агенция по контрол на водите (НАКВ). В случая, принудителното спазване на набора от правила [NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, 1990], гарантиращи качеството на осъществявания контрол във ВиК-сектора, изисква държавна намеса.

Нормативното изискване за средносрочно планиране дейността на ВиК-операторите чрез пет-годишни БП, не е в състояние да намали параметъра «общи загуби» и показва трайна тенденция към увеличаване брака в продукцията и дейност с намаляваща ефективност. От друга страна, ДКЕВР не е в състояние да гарантира прозрачност в дейността на ВиК-операторите; да гарантира осведомеността на потребителите относно дейността на ВиК-операторите; да постигне справедлив баланс за едновременната защита интересите на ВиК-операторите и на потребителите на услугата. НАКВ ще гарантира координирането и администрирането на стратегическия контрол върху БП на ВиК-операторите от страна на ДКЕВР. Ще осигури прозрачността върху дейността на ДКЕВР по отношение на стратегическия контрол върху българските ВиК-оператори.

Като управленска функция контролът борава и създава информация. Тези данни служат за съпоставка и оценка на постигнатото. Създадената информация може да провокира нови проверки, смяна на методиката и формите на взаимодействие. Това ускорява контролния процес и

повишава неговата разкриваемост. НАКВ ще реши три основни задачи: създаване на национална контролна информационна инфраструктура; създаване на интегрирана информационна система за оперативния контрол във ВиК-сектора; осъществяване на контрол върху качеството на осъществения външен оперативен контрол. В резултат ще се елиминират: злоупотребата с господстващо положение от страна на естествените монополисти – ВиК-операторите; вредните ефекти при предоставянето на услугата „ПБВ“ (ценовата дискриминация); нелоялните търговски практики. Ще се гарантира икономическото обосноваване на цената на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване“.

Общественият контрол може да се осъществява само при наличието на достоверна и обективна информация. Налице е информационна бариера, която не осигурява условия за публичен достъп на потребителите до информация, поради липса на създадена и публикувана: Национална информационна система за ВиК-услугите; Национална информационна система за качеството на питейната вода. Не е предвидена възможност за независим арбитраж при възникване на неизпълнение на договорните отношения между страните. Съществува финансова бариера за ефективна правна потребителска защита чрез института „колективни искове“ (наличие на висока съдебна такса).

Съществува необходимост от практическо хармонизиране с европейската политиката за защита на потребителите, чиято цел е да гарантира основните стандарти за здраве и безопасност, при предоставянето на услуги; да гарантира защитата срещу незаконни или нелоялни търговски практики; да гарантира информираността на всеки отделен потребител относно политиките, които го засягат; да създаде свързана и обща среда за ефективно налагане на правилата за защита на потребителите в целия ЕС.

Литература

- Динев, Д. 1999. *Модерният вътрешен контрол*, С.
- Динев, М. 1999. *Контрол в социалното управление*, Тракия-М.
- Симеонова, О., М. Ламбовска. 2011. *Системи за управленски контрол*, EX-PRESS, Gabrovo.
- Томов, Й. 2009. *Теория на контрола*, Свищов, А. И. Ченов.
- Закон за регулирането на водоснабдителните и канализационните услуги* (Обн. DV. br.18 от 25 Fevruari 2005 g.).
- Закон за държавната финансова инспекция* (Обн. DV. br.33 от 21 April 2006 g.).
- North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge.

Статията е препоръчана за публикуване от кат. „Икономика“.