

Мотиви

за гласуване „против“

параграф 4 от Проект на правилник за изменение и допълнение на Правилника за дейността на Комисията за енергийно и водно регулиране и нейната администрация

Протоколно решение № 37 от 24.02.2016 г.

от Светла Тодорова, член на КЕВР

В разглеждания на 24.02.2016 г. Проект на правилник за изменение и допълнение на Правилника за дейността на Комисията за енергийно и водно регулиране и нейната администрация, на основание доклад на член на комисията, в параграф 4 бе предложено да се създаде нов раздел Ша – Звено „Инспекторат“. Посоченото в доклада основание за създаването на такова звено е чл. 16 от Закона за енергетиката (ЗЕ) и чл. 46, ал. 6 от Закона за администрацията (ЗА). Не приемам правните основания за създаването на такова звено в комисията със следните аргументи:

Член 46 от ЗА се отнася за министерство и за структури, чиято дейност е свързана с дейността на министерство. Тава е видно от разпоредбите на отделните алинеи на този член.

Съгласно ал. 1 инспекторатът е административна единица, която се създава в министерството. Алинея 2 регламентира целите и дейността на инспектората, свързани с работата на администрацията в министерството. Съгласно ал. 3 инспекторатът осъществява дейността си съгласно вътрешни правила, утвърдени от съответния орган на изпълнителната власт въз основа на методологията по чл. 46а, ал. 2, т. 2. Член 46а регламентира правомощията на Главния инспекторат, който е част от администрацията на Министерския съвет и е на пряко подчинение на министър-председателя, като в т. 2 на ал. 2 е регламентирано неговото правомощие да предлага на министър-председателя за утвърждаване на методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията.

От горното е видно, че инспекторатите осъществяват дейността си съгласно вътрешни правила, които са базирани на методология, утвърдена от министър-председателя.

Алинея 6 на чл. 46 е посочена в мотивите за създаване на инспекторат в КЕВР като императивна норма, съгласно която комисията е задължена да създаде такова звено. Алинея 6 обаче единствено конкретизира случаите, които не са обхванати в ал. 5 и не може да й се придава самостоятелно значение извън контекста на останалите алинеи от този член, които се отнасят за министерство.

Алинея 5 гласи:

(5) Инспекторатът в министерството осъществява административен контрол върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет, освен в случаите, когато в закон е определено друго.

Разпоредбата се отнася само за министерство и смисълът ѝ е, че в общия случай именно този инспекторат - на министерството, осъществява административен контрол върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет.

Алинея 6 гласи:

(6) В администрациите, които не се обхващат от контрола по ал. 5, се създават инспекторати.

Алинея 6 указва, че в администрациите - второстепенни разпоредители с бюджет с първостепенен разпоредител – министерството, за които в закон е определено друго, се създава инспекторат. В тези администрации контролът се извършва не от инспектората на министерството, а от самостоятелни инспекторати. По-широкото тълкуване на тази разпоредба навежда на извода, че инспекторати се създават и в други администрации, които не са второстепенни разпоредители с бюджет, но в контекста на целия член това са администрации, които институционално или функционално са свързани с министерство.

Горепосоченото води до извода, че разпоредбата на ал. 6 не се отнася за институция като КЕВР, която е първостепенен разпоредител с бюджет по ЗЕ, но е независима от изпълнителната власт, както по статут, така и като отчетност за дейността ѝ, и още по-малко е задължителна, както се твърди от вносителя на предложението и както многократно бе повторено по време на разискванията.

Посочени бяха като пример Здравната каса и фонд „Земеделие“. Тези две институции обаче имат по закон различно място в системата на изпълнителната власт в сравнение с този на КЕВР и се отчитат.

Управителните органи на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) са Надзорният съвет и Управителят. Съгласно чл. 13, ал. 1 от Закона за здравето Надзорният съвет на се състои от 9 членове от които 4 представители на държавата, един от които е изпълнителният директор на Националната агенция за приходите. Ал. 4 гласи, че председателят на надзорния съвет и останалите трима представители на държавата в надзорния съвет се определят и освобождават с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването. В правилника за устройството и дейността на НЗОК (чл. 22, ал. 8) е регламентирано, че ръководителят на инспектората представя всяка година до 1 март на Главния инспекторат на Министерския съвет отчет за извършените проверки през предходната година.

Държавен фонд „Земеделие“ е разплащателна агенция на бюджетна издръжка и е първостепенен разпоредител с бюджет съгласно Закона за подпомагане на земеделските производители. Фондът също се ръководи от Надзорен съвет и Управител. Съгласно Устройствения правилник на фонда Управителният съвет се състои от 11 членове, като министърът на земеделието и храните е председател на управителния съвет и четирима от членовете на управителния съвет се определят от него. Министърът на финансите, министърът на икономиката, енергетиката и туризма, министърът на околната среда и водите, министърът на труда и социалната политика и министърът на регионалното развитие и благоустройството определят по един заместник-министър за член на управителния съвет. Министърът на земеделието и храните контролира дейността на разплащателната агенция чрез специализирано звено в Министерството на земеделието и храните, чиито функции се определят в устройствения правилник на Министерството на земеделието и храните. Изпълнителният директор на разплащателната агенция ежегодно до 31 март изготвя и представя на министъра на земеделието и храните годишен отчет за дейността на агенцията. Министърът на земеделието и храните внася годишния отчет за дейността на агенцията за одобрение от Министерския съвет.

Като се вземат предвид както статутът на агенцията, така и субектът на отчетност, става ясна сериозната разлика между тази институция и КЕВР.

Изтъкнат бе също аргументът, че създаването на инспекторат влиза като задължителна норма в новия закон, който ще бъде внесен за борба с корупцията по високите етажи на властта, с вносител г-жа Меглена Кунева. Посочено бе също, че е правена консултация

с юристите от Министерски съвет и те са казали, че оттам ще произтече задължителна норма да се промени правилника на КЕВР, с оглед създаването на инспекторат. От казаното от юристите от Министерски съвет излиза, че сегашната норма в ЗА не е задължителна за комисията.

В допълнение и с оглед изчерпателност на анализа на разпоредбите на чл. 46 и тяхната относимост към дейността на КЕВР, е необходимо да се отбележи, че съгласно алинея 7 инспекторатът изпраща на Главния инспекторат ежегодно доклад за извършените проверки през предходната година. Както бе посочено по-горе Главният инспекторат е структура към Министерския съвет и в този смисъл КЕВР не може да изпраща такъв доклад на МС, тъй като по закон се отчита на Народното събрание и е независима от изпълнителната власт. Тази алинея, както и всички останали от чл. 46 може да се прилага само от министерство и от администрации, които се отчитат под някаква форма пред Министерски съвет. В дискусиата бе посочено, че инспекторатът от Комисията няма да докладва на Главния инспекторат на Министерски съвет.

Изводът, който се налага е, че от целия член 46 за комисията се отнася само алинея б. По него комисията е длъжна да създаде такава структурна единица и всичко останало във връзка с дейността на тази единица, включително методология и отчетност, не я засяга. Алинея 7 действително не може да се приложи от комисията и това е още едно доказателство за духа на целия член 46.

Считам, че приведените аргументи са противоречиви и не доказват твърдяната задължителност за КЕВР на ал. 6 от чл. 46 от ЗА.

Посоченият като основание чл. 16 на ЗЕ също няма отношение към въпроса за създаването на инспекторат в КЕВР. Разпоредбата на ал. 4 задължава КЕВР да прилага ЗА по отношение на администрацията в комисията, тъй като друго не е предвидено в специалния закон - ЗЕ. Очевидно ЗА не е задължителен в неговата цялост. Приложимите разпоредби от ЗА са по глава втора – устройство на администрацията и глава трета – длъжности в администрацията. Тези разпоредби са спазени при разработването на Правилника за дейността на КЕВР и в този смисъл ЗЕ е спазен.

В съответствие с гореизложеното, считам, че наложилото се мнение сред повечето от членовете на КЕВР, че комисията е задължена да създаде звено инспекторат в своята структура, не отговаря на буквата на закона.

Относно целесъобразността на създаването на такова звено, такава не бе обсъждана по същество, тъй като бе прието, че законът е императивен и КЕВР към момента е в нарушение след като няма звено Инспекторат. Смятам, че в условията на сериозен финансов недостиг на средства за назначаване на служители по съществуващата структура, е недопустимо да се създава ново звено с контролни функции. Съществуват редица нерешени организационни въпроси в КЕВР, т.е. самата организация на работа не е кодифицирана, особено по отношение на хоризонталните връзки между структурните единици в администрацията, което е основна предпоставка за извършване контрол по изпълнението на задачите. От гл.т. на целесъобразност с приетата нова структурна единица към момента каруцата е сложена пред коня.

Светла Тодорова

01.03.2016 г.

