

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

от одитен доклад № 0300100416 за извършен одит на изпълнението
„Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“
за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата, във връзка с т. 7 от Решение № 470 от 02.11.2017 г. на Сметната палата е издадена Заповед ПК-03-01-002 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата и е извършена проверка за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300100416 за извършен одит на изпълнението: „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

В резултат от извършения одит на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията са дадени 5 (пет) препоръки, като първата от тях включва изпълнението на 8 (осем) подпрепоръки, а петата включва изпълнението на 10 (десет) подпрепоръки.

Към изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ са дадени 3 (три) препоръки и на кметовете на проверените общини (Априлци, Белене, Белоградчик, Берковица, Враца, Вършец, Георги Дамяново, Гулянци, Кнежа, Кула, Лом, Мездра, Монтана, Никопол, Плевен, Роман, Троян, Чипровци и Чупрене) са дадени 3 (три) препоръки, като първата препоръка съдържа 4 (четири) подпрепоръки.

Окончателният доклад за извършения одит е изпратен на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, изпълнителния директор на Изпълнителната агенция „Автомобилна администрация“ и кметовете на проверените общини (Априлци, Белене, Белоградчик, Берковица, Враца, Вършец, Георги Дамяново, Гулянци, Кнежа, Кула, Лом, Мездра, Монтана, Никопол, Плевен, Роман, Троян, Чипровци и Чупрене) на 09.11.2017 г. и 10.11.2017 г. Срокът за изпълнение на дадените препоръки е изтекъл на 31.12.2018 г. След изтичане на определения срок уведомление за предприети действия е изпратено единствено от Община Троян в Сметната палата (вх. № 07-02-995 от 26.02.2018 г.). Не са получени уведомления за предприетите действия за изпълнение на дадените препоръки от други органи, което е в разрез със законовото изискване на чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата.

При осъществяване на контрола за изпълнение на препоръките от всички органи, към които са отправени препоръки¹, е изискана информация и доказателства за предприетите действия. Проверката има за цел да установи съответствието между дадените препоръки в одитния доклад по чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата, получената информация от одитираните организации, действително предприетите мерки и извършени действия за изпълнението им.

РЕЗУЛТАТИ

I. При осъществения контрол за изпълнението на препоръките към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията се установи:

1. По Препоръка 1. *Да се предприемат действия за анализ и усъвършенстване на нормативната уредба по отношение на нормите за разработване и утвърждаване на транспортните схеми и за възлагането на обществените превози на пътници с автобуси с цел оптимално задоволяване потребностите на населението и защита интересите на превозвачите.²*

- *ясно и еднозначно определяне на термините, с които се описват процесите – транспортна схема, автобусна линия, маршрутно разписание;*
- *определяне на цел/цели за постигане при разработването и утвърждаването на транспортните схеми;*

¹ изх. № 91-00-3/13.07.2021 г. и № 04-04-22/14.07.2021 г.

² към т. 1 от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

- да се регламентират изчерпателни и ясни изисквания и образци на документи за видовете транспортни схеми, автобусна линия и маршрутно разписание;
- да се въведе система за еднозначно наименоване и номериране на автобусните линии в трите вида транспортни схеми с цел надеждното им проследяване;
- да се регламентират изисквания за съгласуване на проекти за промени в транспортните схеми, осигуряващи защита интереса на ползвателите на обществената превозна услуга;
- да се регламентират изисквания за осигуряване на публичност на проектите за промени в транспортните връзки за отделните населени места и възможност за участие на населението с предложения за промени;
- да се синхронизират изискванията за възлагане изпълнението на транспортните схеми;
- нормативно да се определи задължение да се разпределят линиите от областните и републиканската транспортни схеми, така че да се дава възможност на общините възложители да прилагат при възлагането на превозите регламентираните възможности в чл. 21 на Наредба № 2 за осигуряване на превозите по утвърдените транспортни схеми;

Препоръката е дадена във връзка с направените констатации по част „Констатации и оценки“, т. 1 и т. 2 от одитния доклад за пропуски в нормативната уредба, които водят до неправилното ѝ интерпретиране и прилагане. Тези пропуски пораждаат рискове за непълно и нееднозначно тълкуване, водещи до неспазване на нормативните изисквания при разработването на транспортните схеми. Създават се затруднения за контрола от страна на възложителите на превозите, а вследствие на това и до неспазване на договорните отношения и риск за неправомерно използване на права без зачитане на интересите на гражданите, качеството на транспортната услуга и интересите на превозвачите.

Отчетени са пропуски по отношение на еднозначното определяне и ползване на термините, липса на ясно регламентирани цели при разработване на транспортните схеми, липса на определен ред за „номериране“ (кодиране) на автобусните линии и курсовете, с цел еднозначното им определяне за цялата страна.

Правните норми относно интервалите на движение също са противоречиви, а в допълнение с липсата на създадена обща база данни за линиите и разписанията по трите вида транспортни схеми значително се затруднява контрола по спазване на нормативно определените интервали на движение на превозите.

Неясните нормативни разпоредби и неясните и нееднозначни определения за част от термините имат съществен принос за установените различия в практиката. Липсва възможност за проследяване на маршрута, обвързаността му с другите линии, интервалите на движение и спирките по маршрута, което възпрепятства спазването на изискванията на закона и постигане на оптимизиране на транспортната свързаност. Предоставените от кметовете на общините и областните управители утвърдени транспортни схеми са изготвени по различен начин и не позволяват да се проследят транспортните връзки за дадено населено място, както и да се направи преценка относно осигуреността на населението с обществен транспорт.

Във връзка с осъществения контрол по изпълнението на препоръките и по време на проведена среща с министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и главния секретар на министерството е изразена позиция, че очакванията на министерството са инициативата за изпълнение на препоръките, в т. ч. по препоръка 1 да е на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ (ИААА)³.

³ РД-ПК-01

От ИААА не са предоставени данни за инициатива за извършване на цялостен анализ на нормативната уредба с цел усъвършенстване и оптимизиране на транспортната свързаност.

Проучването на нормативната рамка, показва, че с изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (ЗАП), в сила от 07.07.2020 г., е заложена и приета промяна на чл. 17 от ЗАП⁴, като е въведена нова междуобластна транспортна схема⁵, която да включва автобусните линии, свързващи населени места от две съседни области, с изключение на двата областни центъра, и която се утвърждава от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. В чл. 18 е създадено допълнително изискване към съдържанието на Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси⁶ (Наредба № 2), която трябва да включва освен реда и условията за утвърждаване на транспортните схеми също и реда и условията за тяхното разработване. Промените са предложени с проект на Закон за изменение и допълнение⁷ на ЗАП, отнасящи се конкретно до тях, и без да са включени в частичната предварителна оценка на въздействието, извършена във връзка с предложението за изменение и допълнение на нормативния акт.

След направените изменения и допълнения на ЗАП и въвеждането на междуобластна транспортна схема и изискването за определяне на ред и условия за разработване на транспортните схеми са предприети действия за изменение и допълнение на Наредба № 2 за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси, издадена по чл. 18 на ЗАП. Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2 е публикуван на 08.01.2021 г. на Портала за обществени консултации, като срокът за даване на становища е бил до 08.02.2021 г.⁸ По проекта няма дадени коментари и бележки. Шест месеца след изтичане на срока за даване на бележки няма информация проектът да е утвърден от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Препоръката съдържа 8 (осем) подпрепоръки, изпълнението на които е обект на отделна оценка, както следва:

Подпрепоръката по тире първо за ясно и еднозначно определяне на термините, с които се описват процесите – транспортна схема, автобусна линия, маршрутно разписание, е дадена във връзка с констатациите по част „Констатации и оценки“, т. 1, подточка 1.2. от одитния доклад отнасящи се до нормативно определените със ЗАП и Наредба № 2 термини – транспортна схема, автобусна линия и маршрутно разписание, използвани при регламентиране на дейностите по разработване и утвърждаване на транспортните схеми. Те са неясно и нееднозначно определени. Не е осигурено еднозначното им тълкуване, вследствие на което не може да се анализира и оцени спазването на нормативните изисквания при разработването на транспортните схеми и се затруднява контролът от страна на възложителите на превозите. Тези пропуски водят до неспазване на договорните отношения и поражат риск от влошаване качеството на превозната услуга. Неправилното интерпретиране на термина „маршрутно разписание“ води до разпокъсване на превозната услуга по дадена автобусна линия между различни възложители и съответно изпълнители. Липсата на определен ред за разработването на самите автобусни линии не осигурява обвързаността им в единна транспортна схема.

С измененията и допълненията на ЗАП, приети през периода 2018-2020 г., не са изменяни и допълвани термините – транспортна схема, автобусна линия и маршрутно

⁴ ДВ, бр. 60 от 7.07.2020 г.

⁵ член 19, ал. 1 и ал. 9 от ЗАП

⁶ Наредба № 2 от 15 март 2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси (загл. изм. - ДВ, бр. 44 от 2011 г.) В сила от 29.03.2002 г., издадена от Министерството на транспорта и съобщенията (Обн. ДВ. бр.32 от 29 Март 2002г., посл. изм. ДВ. бр.44 от 10 Юни 2011г.)

⁷ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=4768>

⁸ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5767>

разписание. След 2011 г. не са приемани изменения и допълнения и на Наредба № 2. В публикувания на 08.01.2021 г. на Портала за обществени консултации проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2, не са предложени изменения и допълнения, свързани с дефинициите, посочени в допълнителните разпоредби, чрез които термини като маршрутното разписание да бъде по-ясно и еднозначно определен⁹.

Подпрепоръката по тире първо не е изпълнена.

Подпрепоръката по тире второ за определяне на цел/цели за постигане при разработването и утвърждаването на транспортните схеми е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 1, подточка 1.1. от одитния доклад за липсваща ясно определена нормативна цел за постигане при разработването на транспортните схеми в уредбата, която ги регламентира – Закона за автомобилните превози (ЗАП) и издадената в изпълнение на изискванията на закона Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси. Това води до риск от прилагане на различен подход при тяхното разработване и невъзможност за реализиране на политики в областта на регионалното развитие и транспортната свързаност на населените места.

С промените в ЗАП¹⁰ се създава изискване, наредбата по чл. 18 на закона, освен ред за утвърждаване, да съдържа реда и условията за разработване на транспортните схеми. След промените в закона, все още не са предприети действия за изменение и допълнение на Наредба № 2, с които следва да се определят цел/цели за постигане при разработването и утвърждаването на транспортните схеми. В оповестения на Портала за обществени консултации проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2, не се предвиждат измененията, с които да се определят нормативно целите за постигане, на които да се основава разработването и утвърждаването на транспортните схеми.¹¹¹².

Подпрепоръката по тире второ не е изпълнена.

Подпрепоръката по тире трето за регламентиране на изчерпателни и ясни изисквания и образци на документи за видовете транспортни схеми, автобусна линия и маршрутно разписание, е направена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 1 от одитния доклад, че липсата на ясни нормативни разпоредби и неясните и нееднозначни определения на част от термините са причината за допуснати различия в практиката на кметовете на общините и областните управители при разработване на транспортните схеми, които подлежат на утвърждаване.

Утвърдените транспортни схеми са изготвени по различен начин и не позволяват да се проследят транспортните връзки за дадено населено място, както и да се направи преценка относно осигуреността на населението с обществен транспорт. Липсва възможност за проследяване на маршрута, обвързаността му с другите линии, интервалите на движение и спирките по маршрута, което възпрепятства спазването на изискванията на закона. Промените в разписанията на превозите се извършват самостоятелно за отделните схеми, което изключва възможността за оптимизиране на превозите и за осигуряване на гарантиран и своевременно достъп на населението до административни, здравни и социални услуги и възможност за мобилност на работната сила.

Оповестеният на Портала за обществени консултации проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2 не предвижда промени по отношение на

¹⁰ ДВ, бр. 60 от 7.07.2020 г

изискванията и образците на документи за разработването и описанието на видовете транспортни схеми, автобусна линия и маршрутно разписание.¹³

Подпрепоръката по тире трето не е изпълнена.

Подпрепоръката по тире четвърто за въвеждането на система за еднозначно наименоване и номериране на автобусните линии в трите вида транспортни схеми с цел надеждното им проследяване, е направена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 1, подточка 1.6. от одитния доклад, че нормативната уредба за разработването на транспортните схеми не съдържа изискване за „номериране“ (кодиране) на автобусните линии и курсовете, които се изпълняват по тях с цел еднозначното им определяне за цялата страна. В ИААА е въведена номерация за линиите от републиканската транспортна схема, но водещо при нея е, че общината възложител на превозите по линията и номерът не определят еднозначно линията и курсовете по нея. Въпреки обективната необходимост липсва създадена и обобщена база данни за извършваните превози до и от дадено населено място, включваща трите вида транспортни схеми. Това ограничава възможността да се проследява надеждно и в пълнота до колко оптимизирана е дадена утвърдена транспортна схема, води до невъзможност да се направи връзката ѝ с останалите транспортни схеми и съответно да се оптимизира транспортната свързаност на населените места.

С промените в ЗАП е създадено изискване, наредбата по чл. 18 на закона да съдържа реда и условията за разработване на транспортните схеми, част от които би следвало да е кодирането на автобусните линии в транспортните схеми. В публикувания на Портала за обществени консултации проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2¹⁴ не са предвидени разпоредби, с които да се осигурява въвеждането на система за еднозначно наименоване и номериране на автобусните линии в транспортни схеми с цел надеждното им проследяване.

Подпрепоръката по тире четвърто не е изпълнена.

Подпрепоръката по тире пето за регламентирането на изисквания за съгласуване на проекти за промени в транспортните схеми, осигуряващи защита интереса на ползвателите на обществената превозна услуга, е дадена във връзка с извършения анализ на изискванията на ЗАП и Наредба № 2 за дейностите по „разработване на транспортна схема“, в т.ч. изискванията за съгласуване при промяна на транспортните схеми. В констатациите по част „Констатации и оценки“, т. 1, подточки 1.4., 1.5. и 1.6. е констатирано, че предвидените съгласувателни процедури при изменения на маршрути и разписания на превозите не защитават в достатъчна степен интереса на ползвателите на транспортната услуга и всички заинтересовани лица.

Определените в Наредба № 2 случаи за промяна на областна и републиканската транспортна схема, които подлежат на съгласуване, не изчерпват всички възможности за промяна на транспортна схема, които биха засегнали заинтересованите областни управители, кметове на общини и гражданите, които ползват услугата. Освен случаите, при които се изисква съгласуване на промените, би следвало да се съгласуват и случаите, при които маршрутът се скъсява и отпадат спирки, промяна, която пряко влияе върху транспортната свързаност на населените места и населението.

При общинската транспортна схема не е предвидено съгласуване от кметовете на кметства, които като представители на местната власт в малките населени места са запознати с нуждите на населението от транспортни услуги.

Измененията и допълненията на ЗАП до м. март 2021 г. не включват изисквания за съгласуване на проектите за промени в транспортните схеми. Тези изисквания могат да се

¹³ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5767>

¹⁴ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5767>

регламентират и с Наредба № 2. Проектът на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2, публикуван на 08.01.2021 г. на Портала за обществени консултации,¹⁵ обаче не предвижда изисквания за съгласуване на проекти за промени в транспортните схеми, осигуряващи защита интереса на ползвателите на обществената превозна услуга.

Подпрепоръката по тире пето не е изпълнена.

Подпрепоръката по тире шесто за *регламентиране на изисквания за осигуряване на публичност на проектите за промени в транспортните връзки за отделните населени места и възможност за участие на населението с предложения за промени*, е дадена във връзка с обобщения извод по част „Резюме“, т. 4 от одитния доклад, че в нормативната рамка не е предвидено изискване и процедура за обсъждане с гражданите, ползватели на превозната услуга, на планирани промени на автобусните линии и маршрутните им разписания, което лишава процесът от гаранция, че извършените промени са в интерес на гражданите.

При одита е установено противоречие и неяснота в нормативната уредба относно лицата, които следва и могат да правят предложенията за промени в общинските и в републиканската транспортни схеми. Не е предвидено предложения за общинската транспортна схема да правят и кметовете на кметства, кметските наместници, както и гражданите. При одита е установен случай, при който от общината са оставени без отговор предложения на кмет на кметство за решаване на транспортен проблем чрез удължаване на съществуваща автобусна линия, за да се осигури транспортна връзка на населеното място с областния град, необходима за превозване на ученици.

Измененията и допълненията на ЗАП до м. март 2021 г. не включват изисквания за публичност на проектите за промени в транспортните връзки за отделните населени места, нито предвиждат възможност за участие на населението с предложения за промени в транспортните схеми. Такива изисквания и възможности могат да бъдат регламентирани в Наредба № 2. Проектът на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2, публикуван на Портала за обществени консултации,¹⁶ не предвижда изисквания за осигуряване на публичност на проектите за промени в транспортните връзки за отделните населени места.

Подпрепоръката по тире шесто не е изпълнена.

Подпрепоръката по тире седмо за *синхронизиране на изискванията за възлагане изпълнението на транспортните схеми*, е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 2, подточка 2.2. от одитния доклад относно разпоредбата на чл. 4 от Наредбата № 2, съгласно която превозите по утвърдени транспортни схеми изискват разпределяне на линиите и курсовете между превозвачите и сключването на договори за обществен превоз. Формулировката насочва към хипотезата, че на всички регистрирани превозвачи трябва да бъдат възложени превози по утвърдените транспортни схеми, което противоречи на нормата за избор на превозвач чрез провеждане на конкурентна тръжна процедура.

Проектът на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2, публикуван на 08.01.2021 г. на Портала за обществени консултации, не предвижда промени в чл. 4 от наредбата, с които да се поясни, че „разпределянето на линиите и курсовете“ между лицензираните превозвачи и „сключването на договори за обществен превоз“ с тях се извършва след провеждане на процедури по Закона за концесиите или Закона за обществените поръчки и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007, в съответствие с изискванията на глава втора на наредбата.

Подпрепоръката по тире седмо не е изпълнена.

¹⁵ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5767>

¹⁶ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5767>

Подпрепоръката по тире осмо за нормативно определяне на задължение за разпределяне на линиите от областните и републиканската транспортни схеми, така че да се дава възможност на общините възложители да прилагат при възлагането на превозите регламентирани възможности в чл. 21 на Наредба № 2 за осигуряване на превозите по утвърдените транспортни схеми, е дадена във връзка констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 2, подточка 2.4., че липсва регламент за определяне на общините възложители на областните и републиканската транспортни схеми от органите, които утвърждават схемите – областни управители и министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Това води до риск за оптимизиране на транспортната свързаност, тъй като разпределението на линиите за възлагане между отделените общини не създава възможност да се формират икономически изгодни пакети от превозни услуги за превозвачите, чрез които да се осигурява изпълнението на превози по нерентабилни линии. Възлагането с отделни договори на превози само по една линия или по линии от един вид транспортна схема създава риск за преустановяването на превозните услуги при недостатъчна рентабилност на превозите за превозвачите.

Проектът на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2, публикуван на 08.01.2021 г. на Портала за обществени консултации¹⁷ не предвижда разширяване на приложното поле на хипотезата по чл. 21 от Наредбата, с цел за осигуряване на всички превози по цялата утвърдена транспортна схема, освен при организиране провеждането на конкурсните процедури за възлагане на превози по транспортните схеми, общините задължително да извършват:

- комбиниране на ефективни с неефективни линии (курсове);
- комбиниране на автобусни линии (курсове) от различни транспортни схеми (общинска, областна и републиканска) и/или
- насочване на автобусите за превоз на не повече от 22 пътници по междуселищните автобусни линии с малък пътничопоток и при организиране на възлагане на превозите по транспортните схеми чрез процедури по Закона за обществени поръчки.

Подпрепоръката по тире осмо не е изпълнена.

Препоръка 1. не е изпълнена.

По препоръка 2.: *Да се обсъди възможността за обединяване на транспортните схеми при тяхното разработване и утвърждаване с единно ръководство на процесите с цел постигане оптимизиране на транспортната свързаност за населението и ефективно и икономично разходване на бюджетни средства за компенсиране на превози по нерентабилни линии.*¹⁸

Препоръката е направена във връзка с констатациите по част „Констатации и оценки“, т. 1 и т. 2 от одитния доклад, че част от регламентирани нормативни изисквания относно разпределянето на автобусните линии и курсове по областните и републиканската транспортни схеми за възлагане между общините не се извършва по ясни нормативно определени критерии и не се съобразява с възможностите на общините да комбинират рентабилни с нерентабилни линии, за да постигнат оптимизиране на транспортната свързаност на населението. За определяне на общините възложители на областните и републиканската транспортни схеми от органите, които утвърждават схемите – областни управители и министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, не е оповестен регламент.

С изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози, в сила от 07.07.2020 г., е заложена и приета промяна на чл. 18 от ЗАП, която изисква Наредба № 2 да съдържа

¹⁷ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5767>

¹⁸ към т. 1 и 2 от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

освен реда и условията за утвърждаване на транспортните схеми, така и реда и условията за тяхното разработване. С наредбата могат да се въведат изисквания, които да обвързват транспортните схеми и да се осигури единно ръководство на тяхното разработване и утвърждаване.

След направените промени на ЗАП са предприети действия за изменение и допълнение на Наредба № 2, като проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2 е публикуван на 08.01.2021 г. на Портала за обществени консултации. В проекта на Наредба за изменение и допълнение няма предвидени промени във връзка с дадената препоръка и съответно не е определен ред за разработване на транспортните схеми.¹⁹ Шест месеца след изтичане на срока за даване на бележки няма данни проектът на наредба да е утвърден от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Препоръка 2. не е изпълнена.

По препоръка 3.: *Да се извърши обстоен анализ на практиката по възлагане на превозите по автобусни линии от общините и прилагането на ЗОП, Закона за концесиите с цел да се създаде единен, законосъобразен и ефективен подход при осъществяване на обществените превози. Да се подпомогнат общините с указания и типови договори за възлагане на обществен превоз на пътници с цел спазване на изискванията на Регламент (ЕО) № 1370/2007 и националната правна рамка.²⁰*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите и оценките по част „Констатации и оценки“, т. 2 на одитния доклад, които показват, че практиката на възлагане е различна. В някои случаи неспазването на изискванията за възлагане на обществените превози са лишили превозвачите от възможността за получаване на компенсация за пътувания по намалени тарифи и за реализирани загуби от превози по нерентабилни линии, което влошава качеството на превозната услуга.

Съществува неяснота при прилагането на ЗОП за избор на изпълнител относно формирането на прогнозна стойност на поръчката, необходима за определяне на вида процедура, който следва да се приложи. Предвид спецификата на материята и посочената легална дефиниция на термина „стойност“ и „компенсация“ в Регламент (ЕО) № 1370/2007, както описаните методи в чл. 21 от ЗОП в сила от 15.04.2016 г. следва да е налице подход при изчисляване на прогнозните стойности на обществените поръчки с предмет превоз на пътници по утвърдени транспортни схеми, който да осигурява спазване на цитираните разпоредби.

Определените с Регламент (ЕО) № 1370/2007 задължително съдържание на договорите за обществени услуги и общи правила, за да могат да се предоставят на превозвачите компенсация, не са ясно транспонирани в българското законодателство и не осигуряват надеждно спазване на Регламента спрямо всички договори за превозни услуги, при които превозвачите следва да имат право да получават компенсация. Липсата на ясно определени нормативни изисквания към съдържанието на договорите за възлагане на обществени превозни услуги, съответстващи на определените с Регламент (ЕО) № 1370/2007, лишава превозвачите от възможността да получават компенсация за извършени превози с тарифни намаления и за компенсиране на загуби от нерентабилни превози.

От въвеждане на промяната в нормативната уредба през 2011 г. общините възложители на обществени пътнически превози в Северозападния регион (СЗР) не са се възползвали от възможността да възлагат превозите по реда на Закона за концесиите предвид специфичния характер на превозната услуга.

Възможността да бъде възложена превозната услуга по дадена автобусна линия пряко или да бъде продължен срок на договор защитава населението от прекъсване на обществения

¹⁹ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5767>

²⁰ към точки. 2.3, 2.5, 2.7 и 2.8 от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

автобусен превоз, но създава риск кметовете да я използват за удовлетворяване интересите на превозвачите и да се отлага провеждането на процедура за конкурентен избор на изпълнител.

От общините в СЗР, с изключение на една община, не е спазено въведеното през 2015 г. изискване за оповестяване на информацията за възлагане на превозните услуги и предоставяните компенсации на превозвачите за 2015 година.

С изменението и допълнението на Закона за автомобилните превози от м. юли 2020 г.²¹ са допълнени изискванията към възлагането на превозите по автобусните линии и кметовете на общините. Член 19, ал. 1 от ЗАП регламентира реда, по който да се възлагат превозите по автобусни линии. Когато оперативният риск не се прехвърля на икономическия оператор, възлагането се извършва по реда на Закона за обществените поръчки. Когато оперативният риск се прехвърля на икономическия оператор, превозите се възлагат при условията и по реда на Закона за концесиите, в съответствие с чл. 4 от Регламент (ЕО) № 1370/2007.

Със същото изменение и допълнение на ЗАП, се създава задължение за кметовете на общини²² в срок до 6 месеца преди възлагане на превозите по маршрутни разписания от утвърдените транспортни схеми да изпращат заявление до органа, утвърждаващ съответното маршрутно разписание, за съгласуване на започването на процедура за възлагане на превозите. Процедурата по възлагане на превозите започва след съгласуването ѝ, при спазване на изискванията на чл. 17, ал. 6 и ал. 7. Договорът за възлагане на превоз на пътници по съответното маршрутно разписание е недействителен, когато процедурата по възлагане е открита без съгласуването ѝ от органа, утвърждаващ съответното маршрутно разписание. Допълнена е и ал. 7 на чл. 19 като кметовете на общините възложители са длъжни да предоставят справки с информация по възлагането на превози по маршрутни разписания по автобусни линии от областните и републиканската транспортни схеми на органа, който е утвърдил съответните разписания, в едномесечен срок от възлагането им. При промяна в обстоятелствата по възлагане на маршрутно разписание кметът на общината писмено уведомява органа, утвърдил разписанието, в 7-дневен срок от промяната.

Промяната е предложена без да са посочени мотиви, отнасящи се до нея, и без да е включена в частичната предварителна оценка на въздействието, извършена във връзка предложението за изменение на нормативния акт. Не е извършен обстоен анализ на практиката по възлагане и не са разработени насочващи указания и типови договори за възлагане на обществен превоз на пътници с цел подпомагане на кметовете и осигуряване на спазването на изискванията на Регламент (ЕО) № 1370/2007 и националната правна рамка.

Препоръка 3. е изпълнена частично.

По препоръка 4. *Да се предприемат действия за създаването към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията на единна публична електронна платформа с транспортните връзки за отделните населени места в страната въз основа на трите вида транспортни схеми.*²³

Препоръката е направена във връзка с констатациите по част „Констатации и оценки“, т. 1 и т. 2 от одитния доклад, че се поддържа електронна база данни само за линиите и маршрутите разписания от републиканската транспортна схема, в която се съдържа и информация за интервалите на движение и за сроковете на договорите, с които са възложени превозите.

Липсата на единна база данни на линиите и разписанията по всички транспортни схеми ограничава възможностите за контрол по спазването на изискванията за интервалите

²¹ ДВ, бр. 60, 07.07.2020 г.

²² чл. 19, ал. 6 и 7 на ЗАП

²³ към т. 1 и т. 2 от окончателния одитен доклад

за движение, а също и ограничава възможностите на гражданите да се информират за съществуващите транспортни връзки между отделните населени места.

При проведената среща с министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и главния секретар на министерството във връзка с контрола за изпълнение на препоръките на Сметната палата, от страна на министерството е изразена позиция, че инициативата следва да е на ИААА. От ИААА не е предоставена информация за предприети действия за създаване на единна публична електронна платформа с транспортните връзки за отделните населени места в страната въз основа на всички видове транспортни схеми²⁴.

В публикувания на Портала за обществени консултации проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2 също не са заложили разпоредби, свързани с изпълнението на препоръката.²⁵

Препоръка 4. не е изпълнена.

По препоръка 5. *Да се предприемат действия за инициране на промени в Наредбата за условията и реда за предоставяне на средства за компенсирание на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите (приета с ПМС № 163 от 29.06.2015 г.), като се реструктурира съдържанието ѝ и се въведат ясни и конкретни изисквания относно:*

Подпрепоръка по б. а) *въвеждане в отделни части на документа на изискванията за компенсирание на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, и на изискванията за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони²⁶;*

Препоръката и подпрепоръката по б. а) са дадени във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.1.1., буква „б)“ от одитния доклад за несъответствие между нормата на чл. 12, ал. 1 от Наредбата за условията и реда за предоставяне на средства за компенсирание на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите (Наредбата от 2015 г.), която изисква кметовете на общините да предоставят на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и обобщената справка за финансовите резултати на всички превозвачи за периода 1 януари - 30 септември по образеца на приложение № 3 към нормата. В наименованието на справката не се отбелязва изрично, че съдържа обобщени данни за всички превозвачи и подвеждащо е включен реквизит „превозвач“ след наименованието на общината. Несъответствията са пренесени от отменената Наредба № 3 от 4 април 2005 г. за условията и реда за предоставяне на средства за субсидиране на превода на пътниците по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони (отм.), действаща до юли 2015 г.

²⁴ Одитно доказателство № 1

²⁵ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5767>

²⁶ към т. 3, подточка 3.1.1, б. б) от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

Посоченото несъответствие води до прилагане на различна практика от общините при представяне на обобщената информация за финансовите резултати на превозвачите в ИА „Автомобилна администрация“ и създава риск за правилното представяне и използване на данните във връзка с определянето на размера на субсидията за нерентабилни превози за дадена община.

След връчване на проекта на одитен доклад през м. август 2017 г., на интернет страницата на ИААА, в рубриката „Автомобилни превози“, подзаглавия „Компенсации и субсидии“ са публикувани Указания във връзка с условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници и за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони²⁷ (Указанията за компенсиране).²⁸ През м. август 2020 г. указанията са разпратени с циркулярно писмо до кметовете на всички общини²⁹.

В раздел II „Субсидиране на превозвачите, които извършват превоз на пътници по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони“ на указанията са дадени конкретни насоки за попълване на Обобщената справка по образец – приложение № 3, за финансовите резултати от субсидираните вътрешноградски превози и междуселищни превози в слабонаселени планински и други райони за периода 1 януари – 30 септември за текущата година.

Подпрепоръката по б. а) е изпълнена.

Подпрепоръка по б. б) *определяне на обхвата на превозната услуга, която следва да се компенсира в съответствие с изискванията на Регламент (ЕО) № 1370/2007 г. на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година*³⁰;

Подпрепоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.1.1., буква „в“, че в образца на справка – приложение № 3 за финансовите резултати не е регламентиран еднозначно обхватът на превозната услуга по междуселищни автобусни линии, спрямо който трябва да бъдат отчетени финансовите резултати. Същевременно в справката не е предвидено да бъде вписвана информация за договорите, с които са възложени превозните услуги, и за коя част от тях са отчетените резултати, предвид възможността с един договор да се възложат превози по няколко автобусни линии, част от които подлежат на субсидиране, както и да подлежат на субсидиране само части от отделна автобусна линия. Това води до невъзможност да се проследи как е формиран общият нетен финансов ефект (НФЕ), отчетен от общината и какво точно отразява. Създава се риск за допускане на „кръстосано субсидиране“ по смисъла на Регламент (ЕО) 1370/2007.

За показателите от справката „общ пробег“, „превозени пътници“, „общо приходи от дейност по предоставяне на субсидирани превозни услуги“ и съответно „общо разходи за дейността по предоставяне на субсидирани превозни услуги“ не е пояснено кои данни следва да се включват – във връзка с изпълнението на цялото задължение по договора за превозни услуги, във връзка с изпълнението на задължението за извършване на превози само по линиите, които съдържат в маршрута си субсидиран участък, или само във връзка с превозите по участъци от линии, които се субсидират.

Пропуск в образца на справка за финансовите резултати е, че предвидените показатели за отчитане на разходите по вид не са изчерпателно представени. Във връзка с нормативното изискване за поддържане на отделни аналитични счетоводни сметки за преките и непреките разходи, съответстващи на всяка една от дейностите, изпълнявани от

²⁷ <https://rta.government.bg/images/Image/obrazci/subsidii/ukazaniq.pdf>

²⁸ Одитно доказателство № 1

²⁹ <https://rta.government.bg/images/Image/novini/2020/n1-170820.pdf>

³⁰ към т. 3, подточка 3.1.1. б. в) от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

превозвачите, с въведената класификация в образца на справка за видовете разходи не се осигурява съответствие с регламентираното изискване. В случаите когато превозвачът извършва и други дейности, нормативно е уредено, че нетният финансов ефект се определя, като в разходите се включи и съответната част от непреките разходи, което изисква в справката да се посочват и непреки разходи. При одита са установени и посочени различни случаи, при които нееднозначно е тълкуван обхвата на превозната услуга от общините.

След връчване на проекта на одитен доклад през м. август 2017 г., на интернет страницата на ИААА, в рубриката „Автомобилни превози“, подзаглавия „Компенсации и субсидии“ са публикувани Указания във връзка с условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници и за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони (Указанията за компенсиране). В раздел II на указанията са дадени конкретни насоки за попълване на обобщената справка по образец – приложение № 3, за финансовите резултати от субсидираните вътрешноградски превози и междуселищни превози в слабо населени планински и други райони за периода 1 януари – 30 септември за текущата година.³¹

Подпрепоръката по б. б) е изпълнена.

Подпрепоръка по б. в) актуализиране на критериите за определяне на населените места в планински райони и на общините в гранични райони³²;

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.1.2., букви „а“ и „б“ относно получаване право на субсидия за нерентабилни превози по междуселищни автобусни линии, които включват населено място в планински район и граничен район. Установена е липсваща дефиниция на понятието „граничен район“ и пропуски в списъка на общините в гранични райони³³ в Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите³⁴ (Наредбата от 2015 г.) и списъка на населените места в планински райони по общини в Наредба № 14 от 01.04.2003 г. за определяне на населените места в селски и планински райони³⁵, издадена от министъра на земеделието и горите и министъра на регионалното развитие и благоустройство. Липсват регламентираните критерии за включване на общини в списъка на общините в гранични райони и планински райони. Това създава риск дадена община да бъде лишена от средства за субсидиране на нерентабилни междуселищни превози, независимо, че очевидно се намира в такъв район.

Този риск се е реализирал за някои от общините в Северозападния регион – за община Видин и община Козлодуй, както и за с. Балабанско, община Троян.

При осъществяване на настоящия контрол за изпълнение на препоръките и прегледа на измененията в цитираните наредби се установи, че не са извършени промени с които да се

³¹ Одитно доказателство № 1

³² към т. 3, подточка 3.1.2, б. „а“ и б. „б“ от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

³³ Приложение № 8 от Наредбата от 2015 г.

³⁴ Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите, приета с ПМС № 163 от 29.03.2015 г., (обн., ДВ, бр. 51 от 7.07.2015 г., изм., бр. 53 от 4.07.2017 г., доп., бр. 83 от 25.09.2020 г., в сила от 25.09.2020 г.)

³⁵ Приложение № 2 от Наредба № 14 от 1.04.2003 г. за определяне на населените места в селски и планински райони, обн., ДВ, бр. 35 от 16.04.2003 г.

актуализират критериите за определяне на населените места в планински райони и на общините в гранични райони.

Подпрепоръката по б. в) не е изпълнена.

Подпрепоръка по б. г) *въвеждане на условия при определяне на подлежащите на субсидиране градски основни линии по аналогия на регламентирания начин на определяне на подлежащите на субсидиране междуселищни автобусни линии в планински и други райони*³⁶;

Препоръката е във връзка констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.2.2. от одитния доклад, че нормативната уредба не съдържа определение на „градска основна линия“, превозите по която подлежат на субсидиране. В чл. 1, ал. 3, т. 1 от Наредбата от 2015 г. е регламентирано, че средствата за субсидиране на нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт се предоставят за извършени превози от превозвачите по транспортни схеми, включващи основни линии от вътрешноградския автобусен, трамваен, тролейбусен транспорт, включително метрото. В ал. 4 на същия член е определено, че не се предоставят средства за превози по допълнителните градски линии по смисъла на Наредба № 2 от 15.03.2002 г. и за превози по автобусни линии - градски и междуселищни, които се поддържат главно поради историческия интерес към тях или туристическото им значение.

Липсата на определение за понятието „градска основна линия“, превозите по която подлежат на субсидиране създава риск от незаконосъобразно субсидиране на превози във вътрешноградския транспорт.

До 31.07.2021 г. в Наредбата от 2015 г. не са извършени изменения и допълнения, с които да се въведат условия за определяне на подлежащите на субсидиране градски основни линии по аналогия на регламентирания начин на определяне на подлежащите на субсидиране междуселищни автобусни линии в планински и други райони³⁷.

Подпрепоръката по б. г) не е изпълнена.

Подпрепоръка по б. д) *въвеждане на образец на месечна справка, съдържаща данните, които превозвачите предоставят на общината за изготвяне на обобщената справка за финансовите резултати за периода 1 януари - 30 септември на текущата година*³⁸;

Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.3.1. от одитния доклад за липсата на регламентиран изисквания за формата и начина на представяне на данните от превозвачите са използвани различни варианти на справка за финансовите резултати. Превозвачите са ползвали за предоставяне на данните образци на справки от действащите наредби, предназначени за прилагане от общините, а не от превозвачите. От проверените справки за финансови резултати е установена различна практика, което създава затруднения при съставяне на обобщената справка за финансовите резултати.

До 31.07.2021 г. в Наредбата от 2015 г. не са извършени изменения и допълнения, с които да бъде въведен образец на месечна справка за предоставяне на данните за финансовите резултатите на превозвачите, които те трябва да предоставят на общината, както и в издадените указания също не се съдържат насоки към кметовете на общините за начина, по който превозвачите да представят месечните си данни, които ще са им необходими за изготвяне на обобщената справка по чл. 12, ал 1 от Наредбата от 2015 г.³⁹

³⁶ към т. 3, подточка 3.2.2, п. 3.2.2.2 от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

³⁷ РД-ПК-03

³⁸ към т. 3, подточка 3.2.3, п. 3.2.3.1. от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

³⁹ Одитно доказателство №

Подпрепоръката по б. д) не е изпълнена.

Подпрепоръка по б. е) *въвеждане на подробна класификация на преките и непреките разходи в образеца на справката за финансовите резултати от компенсирани вътрешноградски и междуселищни превози в слабонаселени планински и други райони, изготвяна от превозвачите и в образеца на обобщената справка на всички превозвачи, изготвяна от общинските администрации*⁴⁰;

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.3.3. от одитния доклад относно пропуск в образеца на справка за финансовите резултати, като предвидените показатели за отчитане на разходите по вид не са изчерпателно представени. Във връзка с нормативното изискване за поддържане на отделни аналитични счетоводни сметки за преките и непреките разходи, съответстващи на всяка една от дейностите, изпълнявани от превозвачите, с въведената класификация в образеца на справка за видовете разходи не се осигурява съответствие с регламентираното изискване. В случаите когато превозвачът извършва и други дейности, нормативно е уредено, че нетният финансов ефект се определя, като в разходите се включи и съответната част от непреките разходи, което изисква в справката да се посочват и непреки разходи.

В Наредбата от 2015 г. не са направени изменения и допълнения в образеца на справката за финансовите резултати – приложение № 3⁴¹.

Подпрепоръка по б. е) не е изпълнена.

Подпрепоръка по б. ж) *включване в образеца на обобщената месечна справка за финансовите резултати на всички превозвачи, изготвяна от общинските администрации, на данни за превозвачите и за сключените с тях договори, за които се отнасят отчетените данни в справката*⁴²;

Препоръката по б. ж) е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.1.1., буква „б“ и подточка 3.2.3. от одитния доклад, че от проверените общини е прилагана различна практика при изпълнение на нормативното изискване за предоставяне от кметовете на общините на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията на обобщена справка за финансовите резултати на всички превозвачи за периода 1 януари - 30 септември. Ежемесечно, в съответствие с изискванията на чл. 55, ал. 4 от Наредбата от 2015 г., превозвачите предоставят на кметовете на общините данни, необходими за изготвяне на обобщената справка за финансовите резултати. Липсата на контрол от страна на общинските администрации относно верността на представените от превозвачите данни, както и неспазването от общини на изискването за изготвяне на обобщена справка създава риск за законосъобразното и обективно разпределяне на субсидията от ИА „Автомобилна администрация“. С направената препоръка се цели създаване на възможност ИААА да осъществи по-ефективен контрол върху предоставените от общините данни и намалява риска от грешно изчисляване нетния финансов ефект и свръхкомпенсиране на превозвачи.

В издадените указания за компенсиране на превозите⁴³, раздел II „Субсидиране на превозвачите, които извършват превоз на пътници по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони“ е акцентирано върху изискването, справката да съдържа обобщени данни за финансовите резултати на

⁴⁰ към т. 3, подточка 3.2.3, п. 3.2.3.3 от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁴¹ РД-ПК-03

⁴² към т. 3, подточка 3.1.1, б. „б“ и подточка 3.2.3. от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁴³ <https://rta.government.bg/images/Image/obrazci/subsidii/ukazaniq.pdf>

всички превозвачи. Не е направена корекция в образеца на справката - приложение към Наредбата от 2015 г.⁴⁴

Подпрепоръката по б. ж) е частично изпълнена.

Подпрепоръка по б. з) допълване на данните в образеца на „Справка за предложен за субсидиране пробег по междуселищни автобусни линии за съответната година”, изготвяна от кметовете на общини, с данни за субсидираната линия или за участъка от нея, както и за дължината в километри на линията или участъка от нея⁴⁵;

Препоръката е направена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.1.1., буква „е)“ относно образеца на справка за пробега по междуселищни автобусни линии, в приложение № 7 към чл. 48, ал. 1 - „Справка за предложен за субсидиране пробег по междуселищни автобусни линии за ...година”. Съдържащите се реквизити (автобусна линия, населени места по маршрута, брой жители, планински или граничен район, транспортни връзки (брой), пробег) не дават достатъчно информация за преценка на изпълнението на изискванията на чл. 50. Не са посочени: населеното място, до което се предлага да се субсидира пътническия превоз; участъкът от автобусната линия, който се предлага за субсидиране, и каква е неговата дължина.

Формата на справка за предложен за субсидиране пробег по междуселищни автобусни линии създава риск за некоректно представяне от общините на данните за дължината на предложената от тях междуселищна автобусна линия/участък от линия, което води и до риск от неправомерно получаване на субсидия.

До 31.07.2021 г. Наредбата от 2015 г. не е изменена и допълвана в частта на приложение № 7 и съдържащите се в него реквизити.

Подпрепоръката по б. з) не е изпълнена.

Подпрепоръка по б. и) допълване на информацията в утвърждавания от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията Списък на междуселищните автобусни линии, свързващи малки населени места в планински и други райони по области и общини, с данни за населените места, превозите до които се субсидират, както и с данни за субсидираната линия или за участъка от нея и за дължината в километри на линията или участъка от нея⁴⁶;

Подпрепоръката по б. и) е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.1.1., буква „з)“ от одитния доклад относно формата, в която министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията утвърждава подлежащите на субсидиране междуселищни автобусни превози. В нея не се определят по ясен и прозрачен начин населените места и дължината на линиите или участъците от тях, по които се субсидират междуселищните превози, което създава риск по отношение определяне размера на субсидията.

До 31.07.2021 г. не са предоставени данни за предприети действия за определяне на изисквания към формата и/или съдържанието на списъка на подлежащите на субсидиране междуселищни автобусни линии, свързващи малки населени места в планински и/или гранични райони, утвърждаван от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията по реда на чл. 52 от Наредбата от 2015 г.⁴⁷.

⁴⁴ РД-ПК-03

⁴⁵ към т. 3, подточка 3.1.1., б. „е” от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁴⁶ към т. 3, подточка 3.2.2., п. 3.2.2.1, б. „б” от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁴⁷ РД-ПК-03

Подпрепоръката по б. и) не е изпълнена.

Подпрепоръка по б. й) *представяне в общините на счетоводни данни и документи от превозвачите заедно с месечните справки за финансовите им резултати с цел извършване на проверки от общинските администрации за потвърждаване на отчетените финансови данни за приходите и разходите от извършваните компенсирани вътрешноградски и междуселищни пътнически превози*⁴⁸.

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.3.1. от одитния доклад за липса на въведени от общинските администрации подходящи контролни дейности за проверка на верността на предоставените от превозвачите данни, необходими за изготвяне на обобщената справка за финансовите резултати. Проверените общински администрации не са изисквали превозвачите да подкрепят отчетените данни със счетоводни данни и документи. Липсата на нормативно изискване за осъществяване на контрол от общините, както и липсата на изискана аналитична или друга счетоводна информация и документи обуславят риск за правилното определяне на нетния финансов ефект (НФЕ) на превозвачите.

До 31.07.2021 г. не са направени промени в Наредбата от 2015 г., с които да се въведат изисквания, осигуряващи надеждността на информацията, включена в обобщените справки за финансовите резултати за деветмесечието на текущата година, съставяни на основание чл. 12, ал. 1 от същата наредба от кметовете на общините и предоставяни на министъра на транспорта информационните технологии и съобщенията за целите на разпределяне на субсидиите. Издадените указания от ИААА⁴⁹ също не се ангажират с насоки в тази област⁵⁰.

Подпрепоръката по б. й) не е изпълнена.

Препоръката по т. 5 е изпълнена частично.

II. При осъществения контрол за изпълнението на препоръките към изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ се установи:

По препоръка 1. *Да се разработи и утвърди методика с определени критерии и показатели и с посочване на математическия алгоритъм за разпределяне в годишен размер на предвидените по централния бюджет средства за субсидии за вътрешноградски пътнически превози и междуселищни пътнически превози и за разпределението на определените средства за субсидия по двата вида превози на правоимащите общини*⁵¹.

Препоръката е направена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.1.2.2. от одитния доклад относно липсата на одобрена и оповестена методика за разпределяне на предвидените средства за субсидия между двата вида превози – вътрешноградски и междуселищни и по общини. Нормативно не е създадена ясна регламентация за начина на разпределяне на средствата от централния бюджет за субсидии за вътрешноградски и за междуселищен транспорт и ползването на предвидените показатели в Наредбата от 2015 г., което създава риск за целесъобразното разпределяне на средствата за субсидиране на превози по нерентабилни автобусни линии.

ИА „Автомобилна администрация“ прилага различен подход при разпределянето на средствата за субсидиране⁵² за вътрешноградските превози и за междуселищни превози в

⁴⁸ към т. 3, подточка 3.2.3, п. 3.2.3.1. от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁴⁹ <https://rta.government.bg/images/Image/obrazci/subsidii/ukazaniq.pdf>

⁵⁰ РД-ПК-03

⁵¹ към т. 3, подточка 3.1.2.2. от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁵² Приложение № 3 от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

слабонаселените планински и други райони, и при разпределянето на средствата за субсидии по общини за всяка година от одитирания период. Използваният алгоритъм на изчисляване не е писмено одобрен и оповестен от агенцията. Не е осигурена публичност и прозрачност на прилагания механизъм на разпределяне.

Съществува голяма диспропорция между размерите на средствата, разпределени за вътрешноградски и междуселищни пътнически превози – за междуселищни превози се отделя едва около 20 на сто от общия размер на средствата за субсидиране на нерентабилни превози.

В подкрепа на установените резултати е и изразеното становище от Министерството на финансите пред Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС), че е необходимо да се търси оптимизация на дейностите, свързани с предоставяне на транспортни услуги, в посока на подобряване на транспортните схеми и използването на подходящи транспортни средства за осъществяване на превозите, съобразени с нуждите и особеностите на съответния район, а не да бъдат отпускани допълнителни средства за субсидии и компенсации от централния бюджет. Направено е предложение до МТИТС, в качеството му на отговорна институция по прилагането на държавната политика в транспортния сектор, да предприеме действия за определяне естеството и обхвата на обществената превозна услуга, която да бъде обект на компенсиране със средства от държавния бюджет, с цел да се осигури целесъобразно и ефективно разпределяне на средствата

При извършване на проверката за изпълнение на препоръките от ИААА е пояснено⁵³, че агенцията е участвала при изготвянето на проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗАП, който е внесен за разглеждане в Народното събрание на 08.01.2020 г. и в него са предложени промени⁵⁴ в §4, ал. 3 от Заключителните разпоредби, с които законодателят определя, че с Наредбата⁵⁵ от 2015 г., се определя и методиката за разпределянето на средствата, предоставени от държавния бюджет.“

В следствие на получени отрицателни становища от общините в Република България по част от предложените текстове от законопроекта, регламентиращи, че средства за компенсации и субсидии трябва да се предвиждат и от общинските бюджети, целият параграф отпада и Законът за изменение и допълнение на ЗАП е приет и обнародван в ДВ, бр. 60 от 07.07.2020 г., без първоначално предложените изменения и допълнения в § 4 от Заключителните разпоредби на ЗАП.

Със Заповед № РД-08-287 от 03.09.2020⁵⁶ г. на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията е сформирана междуетаботна работна група, в която са включени представители на ИААА към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерството на финансите, Министерството на образованието и науката и Националното сдружение на общините в Република България с цел при промяна на Наредбата от 2015 г., в нея да бъде включена методика, по която да се извършва разпределянето на средствата за компенсации и субсидии по общини, групи правоимащи и видове превози.⁵⁷

Предвижда се в методиката да се регламентирант ясни критерии за разпределяне в годишен размер на определените от централния бюджет средства за субсидии за вътрешноградски пътнически превози и междуселищни пътнически превози, като по този начин ще се осигури публичност за потребителите на информация, а именно общините и превозвачите, за прилагания подход за разпределение на субсидиите, а също и на

⁵³ Одитно доказателство № 1

⁵⁴ § 57 от проект на ЗИД на ЗАП

⁵⁵ Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите, приета с ПМС № 163 от 29.03.2015 г., (обн., ДВ, бр. 51 от 7.07.2015 г., изм., бр. 53 от 4.07.2017 г., доп., бр. 83 от 25.09.2020 г., в сила от 25.09.2020 г.)

⁵⁶ Одитно доказателство № 1

⁵⁷ Одитно доказателство № 1

компенсациите. От ИААА се посочва, че проектът на постановление на МС за изменение и допълнение на Наредбата е включен в оперативната програма на МС за периода от 1 юли 2021 г. до 31 декември 2021 г., като определеният краен срок за неговото внасяне в МС е 31.12.2021 г. и въпреки че към 31.07.2021 г. няма утвърдена методика, предвидените в държавния бюджет средствата за компенсации и субсидии се разпределят съгласно разпоредбите на Наредбата от 2015 г. по принципно еднакъв начин за всички общини в страната, като за субсидиите, разпределението се извършва на база утвърдения за субсидиране пробег и отчетения нетен финансов ефект в рамките на наличния финансов ресурс. Ежегодно на интернет страницата на ИААА в рубриката „Новини“ се публикуват данни за формираната се възможност за покриване на нетния финансов ефект, отчетен от общините в страната за съответната година и полученият процент, който се прилага по двата вида превози за всички общини е публичен и всички заинтересовани лица биха могли да се запознаят с него.⁵⁸

Препоръка 1. не е изпълнена

По препоръка 2. *Да се публикува на интернет страницата на ИА „Автомобилна администрация“ методиката, с което да се осигури публичност за потребителите на информация – общините и превозвачите, за прилагания подход за разпределение на средствата за субсидия.*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.1.2.2. от одитния доклад и във връзка с препоръка 1 от този раздел на доклада за изпълнение на препоръките. Липсата на изпълнение по препоръка 1 предопределя неизпълнението на Препоръка 2.

Препоръка 2. не е изпълнена.

По препоръка 3. *Да се разработят и утвърдят конкретни указания до общините за изпълнение на дейността по компенсиране на вътрешноградския транспорт и междуселищния транспорт в планински и други райони, в това число и за изготвяне на обобщената справка за финансовите резултати на превозвачите за периода 1 януари - 30 септември на текущата година, с цел уеднаквяване на начина на представяне на отчетните данни по показателите на справката⁵⁹.*

Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.3.3. от одитния доклад, че от проверените общини е прилагана различна практика при изпълнение на нормативното изискване за предоставяне от кметовете на общините на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията на обобщена справка за финансовите резултати на всички превозвачи за периода 1 януари - 30 септември. Някои от проверените общини са предоставяли обобщени справки за финансовите резултати на всички превозвачи към деветмесечието, каквото е изискването на действащите наредби за съответния период⁶⁰, а други не са предоставили на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията обобщена справка за финансовите резултати към 30.09.2014 г. и към 30.09.2015 г., а само справките, изготвени от превозвачите.

От общините са предоставяни на ИА „Автомобилна администрация“ справки за финансовите резултати на превозвачите, в които информацията не е представена еднозначно по отделните показатели на справката, което създава риск за неточно и неправилно изчисляване от изпълнителната агенция на нетния финансов ефект от изпълнението на задължението за обществени услуги. Нетният финансов ефект е основен показател при

⁵⁸ https://rta.government.bg/index.php?page=novini_suobshtenia_2020 ; https://rta.government.bg/index.php?page=novini_suobshtenia_2019

⁵⁹ към т. 3, подточка 3.2.3., п. 3.2.3.3. от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁶⁰ чл. 18, ал. 1 от Наредба № 3 от 2005 г./ чл. 12, ал. 1 от Наредбата от 2015 г.

разпределянето в годишен размер на предвидените по централния бюджет средства за субсидиране за следващата година по общини и по вид превози (вътрешноградски пътнически превози и междуселищни пътнически превози в планински и други райони). Налице е риск от неточно определяне на годишния лимит от средства за субсидии на дадена община за вътрешноградски и междуселищни пътнически превози.

След връчване на проекта на одитен доклад, през месец септември 2017 г. от ИААА на интернет страницата на ИААА, в рубриката „Автомобилни превози“, подрубрика „Компенсации и субсидии“⁶¹, са публикувани „Указания във връзка с условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници и за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони.“ С писмо - рег. № 07-00-00-347 от 11.08.2020 г. на изпълнителния директор, указанията са изпратени до кметовете на всички общини и е публикувано съобщение на интернет страницата на ИААА, в рубриката „Новини и съобщения“⁶². В указанията се съдържат конкретни насоки за сроковете и начина, съображенията при попълване на приложенията (справки по образец и декларации) към Наредбата за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите, както и задължителните документи които следва да бъдат приложени към някои от приложенията.

Препоръка 3. е изпълнена.

III. При осъществения контрол за изпълнението на препоръките към кметовете на проверените общини (Априлци, Белене, Белоградчик, Берковица, Враца, Вършец, Георги Дамяново, Гулянци, Кнежа, Кула, Лом, Мездра, Монтана, Никопол, Плевен, Роман, Троян, Чипровци и Чупрене) се установи⁶³:

По препоръка 1. Да се въведат в СФУК на всяка община конкретни контролни дейности относно:

Подпрепоръка по б. а) обосноваване и документирание на предлагания от кмета на общината за субсидиране общ пробег по междуселищните автобусни линии⁶⁴;

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.2. от одитния доклад, че действията по определяне на предлагания за субсидиране от кметовете на общини общ пробег по междуселищни автобусни линии за дадена година не се документират. От проверените общински администрации не са изготвени документи, обосноваващи законосъобразността на предлаганите междуселищни автобусни линии, броя на транспортните връзки и дължината на линиите. От ИААА са установени случаи на неправилно представен общ пробег по междуселищни автобусни линии от кметове на общини. Липсата на въведени и действащи контролни процедури за обосноваване и документирание на предлагания от кметовете на общините общ пробег по междуселищни автобусни линии за съответната година, обуславя риск от неточности и грешки при определянето на обхвата на междуселищните автобусни линии, превозите по които се субсидират, и на годишния пробег по тях. В изготвяните и представяни справки в

⁶¹ <https://rta.government.bg/index.php?page=scategories&scategory=kompensacii-subsidii>

⁶² <https://rta.government.bg/images/Image/novini/2020/n1-170820.pdf>

⁶³ РД-ПК-04

⁶⁴ към т. 3, подточка 3.2.2. от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

ИААА не се съдържа информация дали се субсидира цялата автобусна линия или част от нея, каква е дължината на линията или на участъка от линията, какъв е броят на дните в годината, през които ще се изпълнява, т.е. липсват важни компоненти, обосноваващи изчисления размер на пробега по автобусната линия/или участък за годината и изпълнението на законовите изисквания.

Проверката за изпълнението на препоръките показва:

Три общини – община Белене, община Троян и община Роман са предприели своевременни действия за актуализиране на СФУК и са въвели изисквания за обосноваване и документиране на общия пробег по междуселищни автобусни линии.⁶⁵

От община Гулянци е представен документ за определяне на пробега по междуселищните автобусни линии, който се предлага за субсидиране през 2021 г., но липсва информация относно начина на приемане/утвърждаването му като част от вътрешните правила, свързани с прилагане на разпоредбите на Наредбата от 2015 г.⁶⁶

От кметовете на две общини (община Плевен и община Кнежа) е пояснено, че не се субсидират нерентабилни междуселищни автобусни линии.⁶⁷

Не са предоставени данни и документи за изпълнението на препоръката от 12 общини – Белградчик, Берковица, Вършец, Георги Дамяново, Мездра, Лом, Чипровци, Кула, Враца, Чупрене, Никопол и Монтана. Кметът на община Априлци е пояснил, че е сформирал екип за изготвяне на вътрешни правила на 22.06.2021 г.⁶⁸

Подпрепоръката по б. а) е изпълнена от 3 общини и не е изпълнена от 14 общини. За две от общините към 31.07.2021 г. препоръката не е относима.

Подпрепоръка по б. б) установяване, обосноваване и документиране на рентабилността на градски линии, на пробега по тях и на вида на линиите – основни и допълнителни⁶⁹;

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.2. от одитния доклад, че действията по определяне на предлагания за субсидиране от кметовете на общини общ пробег по междуселищни автобусни линии за дадена година не се документират. От проверените общински администрации не са изготвени документи, обосноваващи законосъобразността на предлаганите междуселищни автобусни линии, броя на транспортните връзки и дължината на линиите.

Като документи, обосноваващи размера на предложения за субсидиране пробег, от проверените общини са предоставени изготвените справки за предложения за субсидиране пробег по междуселищни автобусни линии за дадена година, които са представени от кметовете в ИА „Автомобилна администрация“. В справките не се съдържа информация дали се субсидира цялата автобусна линия или част от нея, каква е дължината на линията или на участъка от линията, какъв е броят на дните в годината, през които ще се изпълнява, т.е. липсват важни компоненти, обосноваващи изчисления размер на пробега по автобусната линия/или участък за годината и изпълнението на законовите изисквания.

За да се установи законосъобразността на предложенията, от агенцията се извършва проверка на предложения пробег от общините въз основа на приложените към справките маршрутни разписания. Установено е, че предложеният за субсидиране от кметовете на общините Белградчик, Берковица, Враца, Георги Дамяново, Гулянци, Кула, Лом, Никопол, Троян, Чипровци и Чупрене общ пробег по междуселищни автобусни линии за 2014 г. и/или

⁶⁵ Одитни доказателства № 3; 14 и 11

⁶⁶ Одитно доказателство № 7

⁶⁷ Одитни доказателства № 16 и 15

⁶⁸ Одитни доказателства № 4; 5; 9;10;13;17;18 и 2

⁶⁹ към т. 3, подточка 3.2.2. от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

за 2015 г. е неправилно определен и след извършена проверка от ИА „Автомобилна администрация“ е коригиран в посока намаляване.

Проверката за изпълнението на препоръките показва:

Три общини – община Белене, община Троян и община Роман са предприели действия за актуализиране на СФУК и са въвели изисквания за установяване, обосноваване и документирани на рентабилността на градски линии, на пробегата по тях.⁷⁰

От кметовете на две общини – община Гулянци и община Кнежа, е пояснено, че не се субсидират градски автобусни линии.⁷¹

Не са предоставени данни и документи за изпълнението на препоръката от 13 общини – Белоградчик, Берковица, Вършец, Георги Дамяново, Мездра, Лом, Чипровци, Кула, Враца, Плевен, Чупрене, Никопол и Монтана. Кметът на община Априлци е пояснил, че е сформирал екип за изготвяне на вътрешни правила на 22.06.2021 г.⁷²

Подпрепоръката по б. б) е изпълнена от 3 общини и не е изпълнена от 14 общини. За две от общините към 31.07.2021 г. препоръката не е относима.

Подпрепоръка по б. в) документирани на резултатите от проверките за спазване на нормативното изискване за аналитично счетоводно отчитане на преките и непреките разходи, извършени от превозвачите за изпълнение на компенсираните вътрешноградски и междуселищни пътнически превози⁷³;

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.3.1., буква „в)“ от одитния доклад относно пропуски в работата на общинските администрации, свързани с липсата на извършени проверки по отношение на аналитичното счетоводно отчитане на преките и непреките разходи, съответстващи на компенсираните дейности на превозвача по предоставяне на обществени услуги. Когато превозвачът извършва и други дейности, извън дейността по предоставяне на компенсирани превозни услуги, нетният финансов ефект се определя като в разходите се включи и съответната част от непреките разходи, съгласно чл. 55, ал. 3 от Наредбата от 2015 г. За целта превозвачът следва да води аналитична счетоводна отчетност за всеки отделен вид дейност. Аналитичната отчетност за всеки отделен вид дейност трябва да отговаря на определени условия, едно от които е поддържане на отделни аналитични сметки за преките (променливи) разходи и за непреките (постоянни) разходи. От проверените общински администрации не са извършвани проверки за спазване на нормативното изискване за аналитично счетоводно отчитане на преките и непреките разходи, съответстващи на всяка дейност, изпълнявана от превозвача. Само в две общини са предприети отделни действия относно спазването на посочените изисквания – община Белоградчик и от община Роман. В община Белоградчик е изготвена форма на счетоводна справка за приходи и разходи, в която е детайлизирана информацията за видовете разходи, като са посочени разходите, които се отнасят към групата на променливите разходи и разходите - съответно към групата на постоянните разходи. Информацията е предоставена на превозвачите като указание. Само от община Роман е представена информация, че се извършва контрол върху верността на отчетените данни от превозвача, който е общинско търговско дружество, но не са съставяни протоколи от извършените проверки.

В общинските администрации не са въведени подходящи контроли за проверка на представените отчетни данни от превозвачите. От общините не е изисквано представяне на счетоводни и други документи от превозвачите, за потвърждаване на отчетените от тях данни за деветмесечието на дадена година.

Проверката за изпълнението на препоръките показва:

⁷⁰ Одитни доказателства № 3; 14 и 11

⁷¹ Одитни доказателства № 7 и 15

⁷² Одитни доказателства № 4; 5; 8; 9; 10; 12; 13; 17; 16; 18; 2

⁷³ към т. 3, подточка 3.2.3., п. 3.2.3.1., б. „в“ от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

Пет общини – община Белене, община Троян, община Роман, община Гулянци и община Плевен са предприели действия за актуализиране на СФУК и са въвели изисквания за документиране на контролните дейности.⁷⁴

От кмета община Кнежа е пояснено, че към момента общината не субсидира нерентабилни междуселищни и градски автобусни линии.⁷⁵

Не са предоставени данни и документи за изпълнението на препоръката от 12 общини – Белоградчик, Берковица, Вършец, Георги Дамяново, Мездра, Лом, Чипровци, Кула, Враца, Чупрене, Никопол и Монтана. Кметът на община Априлци е пояснил, че е сформирал екип за изготвяне на вътрешни правила на 22.06.2021 г.⁷⁶.

Подпрепоръката по б. в) е изпълнена от 5 общини и не е изпълнена от 13 общини. За една от общините към 31.07.2021 г. препоръката не е относима.

Подпрепоръка по б. г) потвърждаване на верността и точността на отчетените от превозвачите данни по показателите от месечните им справки за финансовите резултати⁷⁷.

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.3.2. от одитния доклад, че в общинските администрации не са въведени подходящи контроли за проверка на представените отчетни данни от превозвачите.

Съгласно разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Наредбата от 2015 г., с оглед избягването на свръхкомпенсиране след приключване на бюджетната година кметът на общината изчислява нетния финансов ефект (НФЕ) за цялата предходна година поотделно за всички превозвачи, с които има сключен договор, на база данните от техните годишни финансови отчети. В случай че се установи, че на превозвач е предоставена субсидия в размер, превишаващ необходимия, разликата в повече се възстановява от превозвача най-късно в едномесечен срок от установяване на превишението.

В нарушение на разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Наредбата от 2015 г., от проверените общински администрации не е извършено изчисляване на нетния финансов ефект на отделните превозвачи за 2015 г. на база данните от годишните им финансови отчети.

Проверката за изпълнението на препоръките показва:

Пет общини – община Белене, община Троян, община Роман, община Гулянци и община Плевен са предприели действия за актуализиране на СФУК и са въвели изисквания за документиране на контролните дейности.⁷⁸

От кмета община Кнежа е пояснено, че към момента общината не субсидира нерентабилни междуселищни и градски автобусни линии.⁷⁹

Не са предоставени данни и документи за изпълнението на препоръката и актуализиране на СФУК от 12 общини – Белоградчик, Берковица, Вършец, Георги Дамяново, Мездра, Лом, Чипровци, Кула, Враца, Чупрене, Никопол и Монтана. Кметът на община Априлци е пояснил, че е сформирал екип за изготвяне на вътрешни правила на 22.06.2021 г.⁸⁰

Подпрепоръката по б. г) е изпълнена от 5 общини и не е изпълнена от 13 общини. За една от общините към 31.07.2021 г. препоръката не е относима.

Препоръка 1. е изпълнена от три общини, частично изпълнена от 1 община и не е изпълнена от 14. За една от общините към момента препоръката не е относима.

⁷⁴ Одитни доказателства № 3; 14; 11; 7 и 16

⁷⁵ Одитно доказателство № 15

⁷⁶ Одитни доказателства № 4; 5; 8; 9; 10; 12; 13; 17; 18; и 2

⁷⁷ към т. 3, подточка 3.2.3., п. 3.2.3.2 от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁷⁸ Одитни доказателства № 3; 14; 11; 7 и 16

⁷⁹ Одитно доказателство № 15

⁸⁰ Одитни доказателства № 4; 5; 8; 9; 10; 12; 13; 17; 18 и 2

По препоръка 2. *Да се разработят и утвърдят конкретни указания до превозвачите за начина на изготвяне от тях на месечната справка за финансовите резултати*⁸¹.

Препоръката е направена в резултата на констатациите и изводите по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.3.3. от одитния доклад за липсата на конкретни указания за начина на изготвяне на месечните справки за финансовите резултати. От кметовете на проверените общини, с изключение на община Гулянци, не са изготвени указания и образци на документи за представяне от превозвачите на данните за финансовите им резултати, необходими за изготвяне от общинските администрации на обобщена справка за финансовите резултати на всички превозвачи. В резултат на липсата на регламентирани изисквания за формата и начина на представяне на данните от превозвачите са използвани различни варианти на справка за финансовите резултати през 2014 г. и 2015 г. Превозвачите са ползвали за предоставяне на данните образци на справки от действащите наредби, предназначени за прилагане от общините, а не от превозвачите. Поради установения различен подход и практика за представяне на отчетените данни от превозвачите и респективно от общините не може да се изрази разумна увереност за верността и точността на отчетените приходи и разходи от превозвачите, изчисления нетен финансов ефект, както и за правилността на определения размер на субсидията за нерентабилните превози. Налице е риск от неточно определяне на годишния лимит от средства за субсидии на дадена община за вътрешноградски и междуселищни пътнически превози.

Проверката за изпълнението на препоръките показва:

Пет общини – община Априлци, община Белене, община Белоградчик, община Гулянци, община Роман са предприели действия за утвърждаване на конкретни указания до превозвачите за начина на изготвяне от тях на месечната справка за финансовите резултати.⁸²

От кмета община Кнежа е пояснено, че към момента общината не субсидира нерентабилни междуселищни и градски автобусни линии.⁸³

Не са предоставени данни и документи за изпълнението на препоръката от 13 общини – Берковица, Вършец, Георги Дамяново, Мездра, Лом, Чипровци, Кула, Враца, Плевен, Троян, Чупрене, Никопол и Монтана⁸⁴.

Препоръка 2. е изпълнена от 5 общини и не е изпълнена от 13 общини. За една от общините към 31.07.2021 г. препоръката не е относима.

По препоръка 3. *Да се разработи механизъм с регламентирани показатели за разпределяне на субсидията между дружествата-превозвачи, с цел да се осигури в достатъчна степен обективност при разпределението на средствата, който да се приеме от съответния общински съвет (без община Враца и общините, в които превозната услуга се изпълнява от един превозвач)*⁸⁵.

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, т. 3, подточка 3.2.4. от одитния доклад относно нормативно изискване за разпределението на субсидията, което трябва да се извършва въз основа на приет от общинския съвет механизъм по критерии и показатели, осигуряващ равнопоставеност между превозвачите. Механизмът да отчита забраната за предоставяне на субсидия в размер, надвишаващ нетния финансов ефект за всеки от превозвачите, както и следните показатели: подлежащ на субсидиране пробег, съответно приведен пробег на база пътниковместимост; реализирана загуба в резултат от изпълнение на задължението за извършване на обществена услуга; равнище на превозната цена; експлоатационни условия; други приети от общинския съвет показатели,

⁸¹ т. 3.2.3.3. от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁸² Одитни доказателства № 2; 3; 4; 7 и 11

⁸³ Одитно доказателство № 15

⁸⁴ Одитни доказателства № 5; 8; 9; 10; 12; 13; 17; 16; 14 и 18;

⁸⁵ към т. 3, подточка 3.2.4. от одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

включително за качество на транспортното обслужване и екологично въздействие върху околната среда.

От общините е прилаган различен подход при разпределяне на средствата за субсидия на превозвачите.

Проверката за изпълнението на препоръките показва:

Осем общини – община Белене, община Гулянци, община Георги Дамяново, община Роман, община Кула, община Троян, община Кнежа, община Плевен са изпълнили препоръката.⁸⁶

Не са предоставени данни и документи за изпълнението на препоръката от 7 общини – Белоградчик, Мездра, Лом, Чипровци, Чупрене, Никопол и Монтана.⁸⁷

Четири общини - Априлци, Берковица, Вършец и Враца към момента общината се обслужват само от един превозвач⁸⁸.

Препоръка 3. е изпълнена от 8 общини, не е изпълнена от 7 общини. За четири от общините към 31.07.2021 г. препоръката не е относима.

⁸⁶ Одитни доказателства № 3; 7; 8; 11; 13; 14 и 15

⁸⁷ Одитни доказателства № 4; 9; 10; 12 и 18;

⁸⁸ Одитни доказателства № 2; 5 и 17

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, на изпълнителния директор на ИА „Автомобилна администрация“ и на кметовете на 19 общини (Априлци, Белене, Белоградчик, Берковица, Враца, Вършец, Георги Дамяново, Гулянци, Кнежа, Кула, Лом, Мездра, Монтана, Никопол, Плевен, Роман, Троян, Чипровци и Чупрене) са дадени общо 11 (единадесет) препоръки, от които 3 включват общо 22 (двадесет и две) подпрепоръки.

На министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията са дадени 5 (пет) препоръки, от които 2 (две) препоръки съдържат общо 18 (осемнадесет) подпрепоръки. От препоръките, дадени на министъра, 3 (три) препоръки не са изпълнени, като една от тях съдържа 8 (осем) подпрепоръки. Две препоръки са частично изпълнени, като една от тях съдържа 10 (десет) подпрепоръки, от които 2 (две) подпрепоръки са изпълнени и една подпрепоръка е частично изпълнена.

На изпълнителния директор на ИА „Автомобилна администрация“ са дадени 3 (три) препоръки, от които е изпълнена една препоръка и 2 (две) не са изпълнени.

На кметовете на 19 общини (Априлци, Белене, Белоградчик, Берковица, Враца, Вършец, Георги Дамяново, Гулянци, Кнежа, Кула, Лом, Мездра, Монтана, Никопол, Плевен, Роман, Троян, Чипровци и Чупрене) са дадени 3 (три) препоръки, като една от тях съдържа 4 (четири) подпрепоръки. За една от общините към 31.07.2021 г. препоръките не са относими.

Три от общините или 17 на сто от общините са изпълнили всички препоръки. Една община е изпълнила 2 от препоръките, в това число и 4-те подпрепоръки. Пет общини са изпълнили по 1 препоръка. Девет общини или 50 на сто от всички общини не са изпълнили нито една от дадените препоръки, в т.ч. и четирите подпрепоръки.

В хода на проверката са събрани 18 одитни доказателства.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е изготвен при спазване на Рамката за професионални становища, издадена от Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

ОПИС НА ПРИДРУЖАВАЩИТЕ ДОКЛАДА ДОКУМЕНТИ

| № | Документ | Брой листа |
|----------|--|-------------------|
| 1 | Придружително писмо изх. № 04-04-22/03.08.2021 г. за изпращане на проект на доклад за резултатите от осъществения последващ контрол за изпълнение на препоръките за сведение и предварително запознаване с резултатите до министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, с копие до изпълнителния директор на ИААА, с приложен към него проект на доклад за резултатите от осъществения контрол по изпълнение на препоръките | 26 |
| 2 | Придружително писмо изх. № 91-00-3 от 13.07.21 г. и Заповед № ПК-03-01-002 от 12.07.2021 г., изпратени до кметовете на общини: Априлци, Белене, Белоградчик, Берковица, Враца, Вършец, Георги Дамяново, Гулянци, Кнежа, Кула, Лом, Мездра, Монтана, Никопол, Плевен, Роман, Троян, Чипровци, Чупрене, с приложена към него заповед за осъществяване на последващ контрол за изпълнение на препоръките на Сметната палата; искане на информация и документи за предприети действия за изпълнението на препоръките, дадени с окончателния одитен доклад и Справка от деловодната система за електронно връчване. | 6 |
| 3 | Писмо изх. № 04-04-22/14.07.2021 г. с искане за предоставяне на информация и документи във връзка с изпълнението на дадените препоръки до министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията вх. № 15-00-103/14.07.21 г., с копие до изпълнителния директор на ИААА вх. № 21-00-00-71 от 14.07.2021 г. | 4 |
| 4 | Разписка от министъра на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията за получен екземпляр от Заповед № ПК-03-01-002 от 12.07.2021 г. за възлагане на проверка за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300100416 за извършен одит Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион за периода от 01.04.2014 г. до 30.06.2016 г. | 1 |
| 5 | 2 бр. декларации по параграф 3 от МСВОИ 1220 за изисквания към независимостта на лицата, ангажирани в одита, които не са членове на одитния екип 24. | 2 |
| 6 | 2 бр. декларации по чл. 42, ал. 2 от Закона за Сметната палата | 2 |
| 7 | Заповед № ПК-03-01-002 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата за извършване на проверка за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300100416 | 2 |
| 8 | Заповед № ПКР-03-01-002 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата за определяне срока за представяне на доклад за резултатите от осъществения последващ контрол и контрол по изпълнението на заповедта | 1 |
| 9 | Доклад от Началник на кабинет на Председателя на СП относно окончателните одитни доклади на СП по които не е постъпило уведомление от ръководителите на одитираните организации относно изпълнението на препоръките | 11 |
| | Работни документи | |
| 10 | РД-ПК-01 Паметна записка за проведена среща в МТИТС | 2 |
| 11 | РД-ПК-02 Работен документ за подготовка на писмо за искане на информация и документи от министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията и ИААА | 5 |
| 12 | РД-ПК-03 Работен документ за проверка на предприетите действия за актуализирани и публикувани нормативни документи на интернет страниците на отговорните органи във връзка с извършения одит | 15 |
| 13 | РД-ПК-04 Работен документ за извършен анализ на изпълнението на препоръките по окончателен одитен доклад № 0300100416 „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион“, дадени на проверените общини - Априлци, Белене, Белоградчик, Берковица, Враца, Вършец, Георги Дамяново, Гулянци, Кнежа, Кула, Лом, Мездра, Монтана, Никопол, Плевен, Роман, Троян, Чипровци и Чупрене | 13 |
| 14. | РД-ПК-05 Работен документ за извършена проверка и анализ на информация и документи във връзка с препоръките към МТИТС и ИААА | 19 |

ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА

| № | Доказателства | Брой листа |
|-----|---|---------------|
| 1. | Писмо до Сметната палата вх. № 04-04-22 от 22.07.2021 г. на изпълнителния на ИААА за предоставяне на информация и документи по изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300100416 и приложение Заповед РД-08-287/03.09.20 г. | 5 |
| 2. | Писмо до Сметната палата вх. № 91-00-3 от 23.07.2021 г. от кмета на община Априлци и приложения два договора за извършване на обществен превоз, справка опис-сметка, справка за финансовите резултати | 18 |
| 3. | Писмо до Сметната палата вх. № 91-00-3 от 26.07.2021 от кмета на община Белене и приложения – Заповед № 1015/19.12.2017 г. за утвърждаване на актуализираната СФУК; Протокол № 8 от 31.10.18 г. и Решение № 68 ОС, Механизъм за управление и разпределяне на средствата за субсидии за междуселищни пътнически превози в община Белене; Договори за възлагане на ОП за услуга | 83 |
| 4. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/15.07.2021 г. кмета на община Белоградчик и приложения - Протокол № 50 от 05.03.2003 г. Решение № 544 на ОС за приемане на механизъм за разпределение на средствата за субсидиране; Указание за определяне на нетния финансов ефект; образци на счетоводни справки за приходите от икономическа дейност, превозени пътници и приходи от продажба на билети | 5 |
| 5. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/21.07.2021 г. кмета на община Берковица – приложения - две справки по образците, които се изискват по Наредба № 2 | 4 |
| 6. | Писмо до Сметната палата от кмета на община Вършец, област Монтана, вх. № 91-00-3 от 23.07.2021 г. с информация относно изпълнението на препоръките, без приложения към писмото документални доказателства като утвърдени ВП, справки или образци на документи, свързани с отчитане на превозвачите; договори за възлагане на превозите; СФУК; указания, писма; справки или др. | 2 |
| 7. | Електронно писмо от община Гулянци с приложения документи - копие от документ за определяне на пробег по междуселищните автобусни линии в община Гулянци; Указания за превозвачите относно субсидирането за изпълняваните от тях обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии в слабонаселени гранични райони ; Решение № 958 на ОС от 27.07.2007 г. относно определяне на механизъм за разпределение на субсидиите; Заповед на кмета РД-09-304 от 14.07.2021 г. за утвърждаване и Вътрешни правила за разпределение на средствата за компенсиране и субсидиране на превозите по автобусен транспорт | 19 |
| 8. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/26.07.2021 г. кмета на община Георги Дамяново и приложения - Решение № 44 на ОС от 18.01.2016 г. за приемане на Механизъм за управление и разпределение на средствата за субсидиране на превоза на пътници по междуселищните пътнически превози (приложен) | 3 |
| 9. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/28.07.2021 г. кмета на община Мездра и приложения - писма до превозвачи от 28.11.2016 г., проект на механизъм и методика за разпределение на средствата за субсидии, придружително писмо до МТИТС и ИААА за изпратени справки и декларации по Наредбата от 20.10.2016 г. | 16 |
| 10. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/27.07.2021 г. кмета на община Лом | 1 |
| 11. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/21.07.2021 г. кмета на община Роман и приложения - Вътрешни правила за разпределение на средствата за компенсиране и субсидиране на превозите по автобусния транспорт от 2021 г. и Инструкция за осъществяване на предварителен контрол в община Роман от 2021 г. | 9 |
| 12. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/26.07.2021 г. кмета на община Чипровци и приложения - Протокол № 21 от 20.02.2013 г. за Решение № 295 на ОС | 3 |
| 13. | Писмо, получено по електронна поща на 21.07.2021 г. от кмета на община Кула и приложения - Правила за субсидиране на превозвачите, които извършват превоз на пътници по нерентабилни автобусни линии от областната транспортна схема от 20.12.2018 г. | 11 |
| 14. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/15.07.2021 г. от кмета на община Троян и приложения - писмо с изх. № РД-4053 от 14.11.2017 г. до СП за предприети действия; Вътрешни правила към СФУК относно процесите по субсидиране и компенсиране на пътнически превози по автомобилния транспорт; писма до превозвачи за предоставяне на информация по Наредбата; Механизъм за разпределение по критерии и показатели за предоставяне на субсидиите и решение на ОС Протокол № 24/ 28.09.2017 г. | 15 |
| 15. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/15.07.2021 г. от кмета на община Кнежа и приложения - Докладна записка на кмета на община Кнежа до ОС вх. № 0800-180-1 от 19.07.2021 г. за приемане на механизъм по критерии и показатели за разпределение на | 8 |

| | | |
|-----|--|-----------|
| | субсидия за нерентабилните междуселищни пътнически превози; Заповед на кмета № 402/19.07.2021 г. за утвърждаване и Вътрешни правила за разпределение на средствата за компенсиране и субсидиране на превозите по автобусен транспорт | |
| 16. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/19.07.2021 г. от кмета на община Плевен и приложения - механизъм за разпределяне , по критерии и показатели на средствата за субсидиране; решение на ОС № 780/30.11.2017 г.; Вътрешни правила за разпределение на средствата за компенсиране и субсидиране ; Заповед № РД-10-445/29.03.2018 г.; 3 бр. писма до превозвачи за изискване на справки по Наредбата | 24 |
| 17. | Писмо Сметната палата вх. № 91-00-3/23.07.2021 г. от кмета на община Враца и приложения – заявка за поемане на задължение, искане за извършване на разход, писмо от МФ до община Враца от 17.05.2021 г. и други документи, които не са относими към одита | 47 |
| 18. | 12 писма, получени по електронна поща на 22.07.2021 г. от община Чупрене с приложения | 12 +CD |