

Европейска услуга за електронно събиране на пътни такси в Р. България

Милен Марков*

Резюме: Статията разглежда съществуващата в Р. България винетна система за събиране на такси за използване на пътищата от републиканската мрежа, анализира нейната ефективност, отразява някои нейни несъвършенства и установява доколко въвеждането на Европейската услуга за електронно събиране на пътни такси (ЕУ-ЕСТ) ще бъде по-добре съобразена с принципите на заплащане от потребителя и от замърсителя.

Ключови думи: потребителски такси, принцип на заплащане от потребителя, принцип на заплащане от замърсителя, винетна система, Европейска услуга за електронно събиране на пътни такси (ЕУЕСТ).

JEL: H20, R48.

Увод

За много потребители в България плащането на такси за използване на публични услуги звучи неприемливо и дори странно. Голяма част от населението, живяло във време, в което обществените блага са били предоставяни безплатно или поне не са били явно таксувани, не разбира необходимостта от заплащане за използване на услуги и потребяване на продукти, за

* Милен Марков е докторант в катедра „Финанси“ на УНСС, e-mail: milen.markov@yahoo.com

които практически няма установена пазарна цена. Разходката в парка, паркирането в централната градска част, използването на републиканската пътна мрежа, използването на обществен плаж, например, се приемат често като основно гражданско право, за което не трябва да се заплаща. Все пак те са налични и са за „всички“, а пределните разходи за използването им от един допълнителен член на обществото са пренебрежимо ниски.

Природата на тези квазипублични блага и по-конкретно тяхната делимост и физическа ограниченост, обаче, често води до ефекта на „претоварване“, а това, от своя страна, може да предизвика сериозна лична фрустрация и дори социално напрежение у гражданите.

В допълнение, съобразявайки се с обществените прерогативи на модерното общество, в идеалния случай увеличаването на общественото благосъстояние трябва да се извършва, без това да влияе на околната среда и без да се генерират скрити финансови тежести за идните поколения. За поддръжката и усъвършенстването на такива квазипублични блага са необходими значителни обществени средства, които могат да се акумулират от различни източници. Един от тях е събирането на потребителски такси (Ненкова, 2004).

Статията ще разгледа съществуващата в България винетна система за събира-

Европейски съюз

не на такси за използване на пътищата от републиканската мрежа, като ще се опита да анализира нейната ефективност, да покаже някои нейни слаби места и да установи доколко въвеждането на Европейската услуга за електронно събиране на пътни такси (ЕУЕСТ) ще бъде в състояние да преодолее тези слаби места.

Потребителски такси

Модерното общество очаква все повече и по-висококачествени публични услуги и блага от местните и централните правителства, но повечето хора не са готови да заплатят за това чрез увеличаване на данъците (The Economist, 2015). Основни алтернативи на данъците за финансиране на публични блага и услуги са инфлационното увеличаване на обема на паричната маса, емитирането на държавен дълг и въвеждането на потребителски такси (Брусарски, 2007, с. 234).

С развитието на технологиите и разширяването на възможностите за проследяване на това кой и по какъв начин използва публични услуги и блага, гражданското общество все по-често изисква и налага по-висока справедливост в данъчните системи по света. Принципите на плащане от потребителя и от замърсителя придобиват все по-голямо значение, а с тях се увеличават и делът, и значението на потребителските такси в световен мащаб в местните и централните бюджети.

България не прави изключение от тази тенденция. У нас таксите представляват значителен източник на средства за бюджета и тяхното значение нараства с всяка изминала фискална година. Ако планираните от правителството в графата „неданъчни приходи на бюджета“ държавни такси за 2015 г. са в размер от 4.62% от общите планирани приходи, то за 2016 г. те вече са 5.11%, а за 2017 г. техният планов обем е от над 5.36% – около 1.2 млрд. лева (Закон за

Електронно събиране на пътни такси

държавния бюджет на Р. България за 2015 г., за 2016 г. и за 2017 г. съответно).

Делът на потребителските такси в местните бюджети на българските градове е още по-голям и значението им като източник на публични средства е още по-осезателно. Те представляват между една пета и една трета от общата стойност на бюджета на областните градове. За столицата през 2017 г. са планирани 241 054 хил. лв. приходи от общински такси, докато предвидените приходи от данъци са в размер от 293 551 хил. лв. (Столичен общински съвет, 2017).

Макар и да не са породени от пазарните сили на търсене и предлагане, потребителските такси представляват цената, която един потребител трябва да заплати, за да консумира делими публични блага. Потребителските такси представляват фискален инструмент, с помощта на който правителствата налагат идеята, че публичните блага не са безплатни и не могат да бъдат безвъзмездно предоставяни на обществото. Разходите за тях трябва да бъдат покрити от всички данъкоплатци или от тези, които ги консумират. Когато предоставянето на публични блага се заплаща от преките бенефициенти по цени, определени въз основа на публичния избор, това се определя като *принцип на ползата* (Браун и Джаксън, 1998, с. 350).

Чрез потребителските такси, също наричани квазиданъци, правителствата финансират широк кръг публични блага: пътища и комуникации, здравни заведения, градски и природни паркове, обществено образование и др. (Брусарски, 2007, с. 136). Таксите могат напълно или частично да покриват разходите за предлаганите публични услуги. Те могат да служат за водене на активна политика за насърчаване на икономически рационално обществено поведение, което води до по-ниска обща икономическа стойност за предоставянето на дадено обществено благо. Такава политика

може да служи за ограничаване на замърсяването, повишаване на общото ниво на образование и на здраве и за много други.

Традиционно предлагането на делими публични блага и наложените потребителски такси са свързани с историческото развитие и административния комфорт, които са налице във всяка данъчна система по света. Но икономическата логика при налагането на такси за консумирането на делими публични блага диктува правителствата да се ръководят от принципа на най-добро разпределение на ограничените обществени ресурси. Такъв подход дава ясна представа за готовността на обществото да заплати (поне по пределни разходи) за предоставените блага и предотвратява разхищението на обществени средства и ресурси (Bird, 2003, p. 2).

Въпреки че въвеждането на потребителски такси е желателно за потреблението на всички делими публични блага, това не винаги е възможно или икономически оправдано. За публични блага с нулев пределен разход (природни паркове с капацитет много по-висок от броя на посетителите им), за т.нар. „достойни“ публични блага (средно образование, национални парадни и тържества) и за блага, при които готовността за плащане на индивидите е по-ниска от стойността на административното налагане на таксите, въвеждането на потребителски такси е неоправдано.

Икономически оправдано и логично е въвеждането на потребителски такси в случаите, когато: потреблението на частни блага поражда негативни външни ефекти за трети лица; потреблението на делими публични блага има ясно изразена полза за потребителите и/или може да генерира ефекта на претоварване (търсенето надхвърля предлагането); се предоставят административни услуги на гражданите и на бизнеса; се ползват публични блага, предвидени за гражданите, живеещи в даден град/регион (Манлиев, 2009, с. 186).

За ефективно прилагане на потребителски такси и гарантиране на нужните бюджетни приходи трябва да се имат предвид следните основни принципи (адаптирано от Fisher, 2015, p. 176):

1. Потребителите на публичните блага трябва да могат да бъдат идентифицирани и изключени от потреблението, ако не си заплатят таксата;
2. Потребителите трябва да могат да направят ефективен избор въз основа на своето лично възприятие за отношението цена-ползност;
3. Колкото са по-големи делът на пределните ползи за преките потребители и еластичността на търсенето спрямо цената, толкова по-обосновано от гледна точка на бюджета е въвеждането на такси за потреблението на дадено делимо публично благо.

Принципи на заплащане и социална справедливост

Всяка „добра“ данъчна система трябва да има пет желателни характеристики: икономическа ефективност, административна простота, гъвкавост, политическа отговорност и социална справедливост (Мъсгрейв и Мъсгрейв, 1998, с. 176-182). Социалната справедливост има две измерения. Тя бива хоризонтална и вертикална.

Хоризонталното измерение на социалната справедливост предполага, че всички физически и юридически лица, независимо от техните ценности, възгледи, религиозни убеждения, етнос, са равни и трябва да се третират еднакво при определяне на данъците и таксите, които те трябва да заплатят. Този принцип е труден за прилагане, тъй като индивидите са различни по същество. Абсолютното му прилагане би довело до абсурди (еднакво данъчно третиране на новородени деца и възрастни например). Балансът между това кои качества предполагат еднакво третиране на

данъкоплатците и кои предполагат различно най-често се определя от политиките и правителствата в процеса на моделиране и разработване на данъчната система.

Вертикалното измерение на социална справедливост на данъчната система е свързано с различната готовност за плащане на данъци и такси, която имат различните индивиди. По-богатите са готови да заплатят по-висока цена, за да получат същата ползност от потреблението на дадено публично благо, отколкото по-бедните. Прилагането на ценова дискриминация в такъв случай може да се приеме като социално справедливо и приемливо. За да се определи кой да плаща повече и колко, политиките често разглеждат демографски данни за благосъстоянието, дохода и вече получаваните социални придобивки от различни съсловия, групи и подгрупи на населението (Стиглиц, 1996, с. 465-469).

Прилагането на този подход, обаче, предполага натоварване с по-високо данъчно бреме на онези индивиди, които допринасят най-много за общественото благосъстояние. По-логично е не тези, които допринасят за общественото благосъстояние, а тези, които потребяват публични блага, да плащат за потреблението си. Този подход се определя от икономистите като *принцип на заплащане от потребителя* (Jimenez, 1987, р. 98).

Ако разширим обхвата на този принцип, например като вземем под внимание общата икономическа стойност за обществото на публичното благо републиканска пътна мрежа (РПМ), може да кажем, че тези, които я използват и в допълнение замърсяват околната среда в по-голяма, непропорционална степен, би трябвало да плащат по-висока такса за това. Замърсяващите влошават качеството на живот на всички останали индивиди. Тяхното поведение има изразени негативни външни ефекти за обществото. Този пример показва *принципа на заплащане от замърсителя*, който в своята

същност представлява по-широко понятие на принципа за заплащане от потребителя и е в основата на планираната интегрирана Европейска система за събиране на пътни такси (EETS) (Directorate-General for Mobility and Transport, 2011a, р. 73).

Разбира се, важно е не просто да се наложат потребителски такси там, където е възможно, а да се въведат „правилните“ такси. В България общественото недоволство от страна на потребителите по отношение на некоректно наложени потребителски такси и липса на относително равенство между получена ползност от потреблението на публични блага и заплатената за тях стойност е често явление. В медиите редовно са критикувани потребителски такси, въведени в областите на образованието, здравеопазването, транспорта, комуналните услуги и в държавната и градската администрация.

Затова при определянето и въвеждането на потребителски такси е важно да се вземат предвид както ползността за обществото като цяло, така и пределната ползност на индивидите в частност. Всички ние купуваме продукти, доставени след използване на РПМ, но само някои от нас използват РПМ пряко като шофьори или пътници. Тоест, може да се твърди, че всички членове на обществото изпитват ползност от наличието и разширяването на РПМ. Ето защо икономически оправдано е инвестиционните разходи за изграждане на нови отсечки от мрежата да заплатят всички български граждани (например чрез данъци). Пряко използващите РПМ шофьори и пътниците са погмножество на всички български граждани. Те са най-заинтересовани в качеството и поддръжката ѝ. За тях пределните ползи от РПМ са преки и ясно изразени. Видно е, че тези потребители биха били готови да заплатят повече за използването на мрежата. Като се съблюдава принципът на *разпределителна ефективност* на ресурсите в икономиката, оправдано е потреби-

телските такси за това погмножество да се определят въз основа на *краткосрочните пределни разходи* (Bird, 2003, р. 6). Това ще доведе до максимално използване на РПМ и ще предопредели момента, в който ще бъде икономически оправдано тя да се разшири. Този момент ще настъпи, когато разходите, които обществото търпи заради ефекта на претоварване, станат значително по-високи от евентуалните инвестиционни разходи за разширяването на Мрежата.

Технологичен прогрес в методите за събиране на такси

С модернизирването на обществото и широкото навлизане на различни „умни“ устройства методите за измерване на личното потребление и, съответно, събиране на такси постоянно се увеличават. С помощта на мобилни телефони, навигационни уреди, бордови устройства и други технически средства, специализирани системи за контрол на трафика могат да дават точни данни за потреблението на РПМ. С тяхно съдействие лесно може да се определят дължината на използвания маршрут, времето, вредните емисии въглероден диоксид и шум и др. Много държави вече въвежда такива системи и прилагат принципите на заплащане от потребителя и замърсителя от години. Това повишава социалната справедливост на техните данъчни системи и им помага да съберат достатъчно финансови средства за поддържане на различни публични блага в много по-добро техническо състояние, отколкото това е възможно у нас.

В България с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Техническа помощ“ през 2014 г. Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) разработи мобилно софтуерно приложение LIMA, което предоставя информация за актуалната пътна обстановка в страната. С помощта на прило-

жението може да се набави информация за времето, текущите ремонти, наличните обходни маршрути, трафика и задръстванията. В плана на АПИ за въвеждане на новата система за събиране на пътни такси е възможността точно това приложение да бъде използвано като един от методите за закупуване на т.нар. електронни винетки за леките и за заплащане на маршрутни карти за тежкотоварните автомобили.

Действащо законодателство в областта на пътните такси в ЕС

В областта на транспорта в ЕС действат значително количество законоустановени регулации. Те покриват и хармонизират в страните-членки различни области: технически изисквания към МПС, взаимно признаване на квалификация на шофьори, системи за сигурност, събиране на данни за ПТП, пътна инфраструктура и др.

В областта на таксуването на пътния транспорт една от първите директиви е т.нар. *Директива за „Евровинетка“* (1999/62/ЕО от 17.06.1999 г.). Тази директива е изменена няколко пъти. Първоначалният ѝ вариант цели прекратяване на дискриминационното таксуване в страни-членки на ЕС на тежкотоварни камиони, регистрирани в други страни-членки. В този вариант директивата обхваща пътна инфраструктура в Съюза с обща дължина от около 15 хил. км. Тя за първи път въвежда принципа за плащане от потребителя, като дава възможността на държавите-членки да налагат различни такси за различни типове превозни средства (ЕВРО I и II). В Приложение II на Директивата ЕК въвежда максимални размери на годишните, месечните, седмичните и дневните такси, които могат да се въвеждат за използване на пътна инфраструктура. Годишните такси не могат да са по-високи от 960 евро, а дневните по-високи от 8 евро.

През 2006 г. ЕК стартира инициатива за по-екологосъобразен транспорт в Съюза чрез свой пакет от мерки (IP/08/1119, 2008). Важна мярка от този пакет представлява предложението за включване на разходите за замърсяване на околната среда, предизвикани от транспорта, в пътните такси. Комисията аргументира предложението си за въвеждането ѝ, като определя съществуващата система за акцизно и данъчно облагане на горивата за неефективна по отношение на разпределение на общата икономическа стойност за използването на пътната мрежа върху директно използваните я. По-силните замърсители плащат същите акцизи на литър гориво като по-слабите. Освен това, тази система не взема под внимание пътуването в различни часови пояси (по време на пиково натоварване и извън него). Така тази мярка представлява стъпка в посоката за разширяване на принципа на заплащане от потребителя, така че той да обхваща и принципа на заплащане от замърсителя (Directorate-General for Mobility and Transport, 2008).

Този пакет от мерки окончателно се превръща в регулаторно задължителен през 2011 г., когато е прието следващото изменение на Директивата „Евровинетка“. От 2011 г. в потребителските такси за използване на пътната инфраструктура в ЕС вече е разрешено включването на разходите, които обществото търпи от т.нар. външни ефекти на транспорта, предизвикани от вредните шумове и газови емисии, генерирани от тежкотоварните камиони. В тази ревизия също така е записано правото за налагане на различни по размер такси в зависимост от времето, за което се използват обектите на пътна инфраструктура. Премахват се хартиените стикери и се въвежда електронна форма на винетките.

Правото за интернализация на външните ефекти от транспорта и по-социално справедливото им разпределение върху ди-

ректно използваните пътна инфраструктура е регулаторен ход на Комисията, който дава възможност за завишаване на потребителските такси с около 20-30% от преобладаващото им към този момент ниво от около 15-25 евроцента на км. (Directorate-General for Mobility and Transport, 2011b). Страните-членки сами решават дали да се възползват от него и да въведат по-високи пътни такси.

В края на м. април 2004 г. Европейският парламент и Съвет приемат *Обща визия за пътното таксуване в Съюза*. Нейната цел е да създаде предпоставките за изграждането на единна електронна система за събиране на пътни такси, която позволява на потребителите да използват всеки един маршрут в Съюза като заплащат електронно за това. Тя намира своето отражение в директива 2004/52/ЕО за оперативната съвместимост на електронни системи за пътното таксуване.

В съответствие с тази директива, чл. 1 (3), страните членки не са задължени да премахват съществуващи системи за пътни такси. Ако изграждат нови такива, не са задължени да използват техническите спецификации, заложи за общата Европейска електронна система за събиране на пътни такси (EETS): сателитно позициониране, мобилни комуникации и дължина на използваните микровълни 5.8 GHz. EETS е замислена да бъде изградена като алтернатива за потребителите, които са свободни да използват както нея, така и съществуващи национални системи. Потребителските такси и в двата случая трябва да са с еднакъв размер, а бордовата апаратура, използвана от потребителите за националните системи, трябва да може да се приспособи за използване и на EETS.

Според чл. 3, EETS трябва да покрива изцяло всички платени пътища в целия Европейски съюз. Директивата обявява това за цел от най-висок приоритет. Изключени от системата могат да останат само мал-

ки местни участъци, които се използват изключително рядко. В допълнение, в този член се потвърждава правото на държавите-членки сами да определят размера на пътните такси за различни МПС.

След създаването на условията за изграждане на EETS през 2004 г., на 6 октомври 2009 г. Европейската комисия приема *Решение 2009/750/ЕО за определяне на Европейската услуга за електронно събиране на такса за изминато разстояние и нейните технически елементи*. То е подкрепено еднотушно от Комитета за събиране на пътни такси, който се състои от експерти – представители на всички страни-членки. С това решение предпоставките, създадени за изграждането на EETS във всички страни-членки, са допълнени с необходимите регулативни и технически изисквания за уеднаквяване на услугата по събиране на пътни такси за изминато разстояние в Съюза (ЕУЕСТ).

Основна цел на Решението е създаване на оперативна съвместимост между доставчиците на услугата ЕУЕСТ, от една страна, и оборудването и процедурите за таксуване, прилагани от съответните национални органи, от друга. В него се обръща внимание на вида и типа данни, които таксуващите организации трябва да събират, за да се установи изминатото разстояние; на порядъка за събиране на таксите; на изискванията към договорите и бордовото оборудване. Това решение определя правата и задълженията на доставчиците, на институциите, събиращи такси за изминато разстояние, и на потребителите. В него е записано правото на доставчици на услугата да изискват плащане за нея, независимо от това дали потребителят надлежно е използвал оборудването при определяне на маршрута си или не.

Също така с това решение ЕК приема, че организациите, предоставящи услугата, и тези, които събират таксите за потреблението ѝ, в някои страни могат да бъдат

едни и същи. В такъв случай те са задължени да водят отделно счетоводство и да предоставят публично финансовия резултат от дейността си всяка година. С цел ограничаване на монополната сила на такива организации, Комисията изисква към финансовите отчети да се публикуват данни за липса на кръстосано финансиране между двете дейности.

Винетната система в Р. България

Винетната система в България е планирана като нов източник на финансови средства за бюджета в процеса на подготовка за влизане в ЕС. Една от основните насоки, в които България трябва да измени данъчната си система, представлява фискалната децентрализация и осигуряването на повече приходи за българските общини (Ненкова, 2005, с. 23-50). Конкуреннтното начало в управлението им е гаранция за ускорено развитие, която ЕК настоява да бъде приложена. За да се постигне устойчив растеж, обаче, приходите от някои данъци, които до този момент са влизали в държавния бюджет, трябва да бъдат пренасочени към общинските бюджети. Така за финансиране на разширяването и поддържането на РПМ е необходим допълнителен финансов източник. През 2004 г., съобразявайки се с предстоящото приемане на съответната директива от ЕК, Министерският съвет на Р. България взема решение този източник да има неданъчен характер и да представлява потребителска такса, платима за използването на РПМ от различни категории превозни средства за определен период от време.

Винетната система в България влиза в сила от м. април 2004 г. за тежки автомобили и от 1 януари 2005 г. за леки. Тя предлага на местни и чуждестранни потребители – физически и юридически лица, възможността да използват РПМ

след закупуването на съответния винетен стикер и залепянето му еднократно на предното стъкло на превозното средство (Държавен вестник, бр. 24, 2004). Те могат да изберат между седмичен, месечен и годишен период, в който биха искали да се възползват от услугата. За извънгабаритни специални превозни средства (например мобилни кранове) се предлагат и дневни винетки.

Финансовата санкция за използване на РПМ с изтекъл или без винетен стикер е в размер на стойността на седмичната винетка. Контрол за спазването на условията за използване на винетната система в страната се извършва от органите на МВР. Всички приходи от събирането на винетни такси влизат директно в бюджета на МРРБ и се пренасочват към прекия бенефициент – Агенция „Пътна инфраструктура“.

Досега стойността на потребителските такси, съответно на винетните стикери, е променяна няколко пъти. Годишните винетни такси за леки автомобили III-та категория са се увеличили с почти 80% от 54 лв. през 2005 г. на 97 лв. през 2017 г., а за тежки автомобили I-ва категория с почти 250% от 500 лв. на 1743 лв. за същия период. Винетната система в България ще функционира до влизането в експлоатация на ЕУЕСТ – повече от 12 години. (**Бел. авт.: всички данни, използвани в статията, за единичните цени на винетни стикери, продадените бройки винетни стикери и приходите от тях са на АПИ.*)

Ефективност на винетната система

Разширяването и поддържането на РПМ изисква значителен финансов ресурс. За изпълнението на тези дейности от 2010 до 2015 г. АПИ е влагала около 1 млрд. лева годишно (Стратегия за развитие на пътната инфраструктура в Р. България 2016-2022 г., 2015). Източниците на финансиране, на

които е разчитала, включват трансфери от държавния бюджет, безвъзмездна финансова помощ от ЕС, държавни заеми и приходи от пътни и други такси.

Приходите от пътни такси, генерирани от винетната система на страната, представляват около една пета от средногодишните инвестиции в РПМ. За пет от последните шест години приходите са били в размер от около 200 млн. лв. годишно. След повишаването на стойността на винетните стикери през 2016 г. те се увеличават значително и достигат около 300 млн. лв.

Невинаги, обаче, финансовите средства, събрани от винетните такси, са разходвани целево. В различни години част от тези средства, предвидени в бюджета за пътното поддържане, са направлявани към други публични ресурси. Така например през 2014 г. от общо събрани около 224 млн. лв. само 150 млн. лв. са били целево усвоени от АПИ. Другите средства са били усвоени от други министерства (например НЗОК е получила 8 млн. лева от приходите от винетни такси).

По оценки на АПИ средствата, обективно необходими за поддържане на текущото техническо състояние на РПМ (не за подобряването му), са изключително недостатъчни. Годишно вложените средства трябва да се увеличат до 1.1 млрд. лв., за да се постигне 75% устойчива пътна мрежа до 2022 г. – една от целите на *Стратегия за развитие на пътната инфраструктура в Р. България 2016-2022 г.*, приета през 2015 г. от правителството.

Един от начините за постигане на по-високи приходи е увеличаване на цената на винетните стикери. Правителството е пристъпвало няколкократно към този метод в последните седем години. Цените за I-ва и II-ра категория (тежки превозни средства) за различните емисионни стандарти (Евро 0 до V+) са претърпели три изменения. Цените за III-та (леки ПС) са променени веднъж.

Ако се анализират данните за единичните цени и продадените бройки винетни стикери, могат да се установят някои ясни тенденции. След намаляването на цената на месечните винетни стикери през 2013 г. и при запазване цената на годишните, значително се увеличава търсенето на месечните както за I-ва, така и за II-ра категория. Търсенето на седмичните винетни стикери за I-ва и II-ра категория не е силно еластично и броят на продадените стикери постепенно се увеличава, независимо от съответно 34% и 56% увеличение на цената им през 2016 г.

При III-та категория (леки ПС) също се наблюдава нееластично търсене. С увеличаване на цената с 44.8% от 67 лв. на 97 лв., търсенето е спаднало с едва 8.07%. Това прави този вид винетни стикери най-приходоносни за бюджета, като на тях се пада над половината от приходите за периода от 2010 до 2016 г. Цената на дневните винетки за тази категория е стигнала доста близко до максимално определената от ЕС цена от 11 евро на ден.

Приходите за смет от последните седем години остават практически непроменени, независимо от многократната промяна на различните единични цени за различните категории превозни средства. Постепенното нарастване се дължи най-вероятно практически изключително на увеличаване на доходите на населението и на увеличаване на автомобилния парк в страната. Не се откроява ясна политика за отстояване на принципите на плащане от потребителя и от замърсителя. Не е налице и значително увеличаване на продадените бройки винетни стикери.

Ето защо звучи логично публикуваното от МРРБ през 2015 г. твърдение относно едно от слабите качества на настоящата винетна система, че: *„механизмите за таксуване на ползвателите на пътища не са добре прецизирани и не отчитат в достатъчна степен разликата между тежки*

и леки превозни средства“ (Стратегия за развитие на пътната инфраструктура в Р. България 2016-2022 г., 2015, с. 40).

Визия на България за въвеждане на електронна услуга за събиране на пътни такси

В последния Доклад за глобалната конкурентоспособност на държавите, изготвен от Световния икономически форум, България е класирана с обща оценка 4.44 от 7 възможни бала на 50-то място от 140 анализирани страни в света (World Economic Forum, 2016, р. 7, р. 46). Въпреки че страната е успяла да се класира с 4 места по-напред от предишния доклад, това не е благодарение на качеството на инфраструктурата ѝ – един от важните показатели, участващи в общата оценка. По този показател страната е точно в средата на класацията на 70-то място. Като изключим нашата северна съседка Румъния, класирана на 88-мо място, всички останали източно- и централноевропейски страни – членки на ЕС, значително ни изпреварват по този показател.

Необходимостта от по-целенасочено и ефективно управление на оскъдните публични ресурси, а както и намиране на нови, устойчиви източници на финансиране за осигуряване на по-високо качество на пътната инфраструктура в страната, е отчетливо видна. Правителствата на Р. България залагат на въвеждането на EETS като един от начините за постигане на тази цел.

За планирането, изграждането и въвеждането в експлоатация на EETS системата в страната основно отговорни са 94-ото, 95-ото и 96-ото правителства на България. Те предвиждат следните финансови изисквания към нея, които трябва да определят избора на конкретен технически и оперативен модел. Системата за събиране на пътни такси трябва: 1. Да осигурява единен, висок стандарт за генериране на

приходи, които позволява контрол върху финансовите потоци и прозрачност при събираемостта и 2. Да създаде условия за таксуване според принципите на потребителя и на замърсителя (Световна банка, 2015).

Въз основа на тези изисквания е взето решение да се въведе Европейската услуга за електронно таксуване, като тя обхваща цялата РПМ (магистрала и пътища от I-ви, II-ри и III-ти клас). От тежкотоварните ПС да бъде събирана такса за точно изминато разстояние, а от леките ПС да бъде събирана такса „електронна винетка“, която да се купува за определени периоди от време (седмица, месец, година). От международния транзитен трафик да се събират такси както чрез електронна винетка, така и чрез бордови устройства, показващи изминатото разстояние.

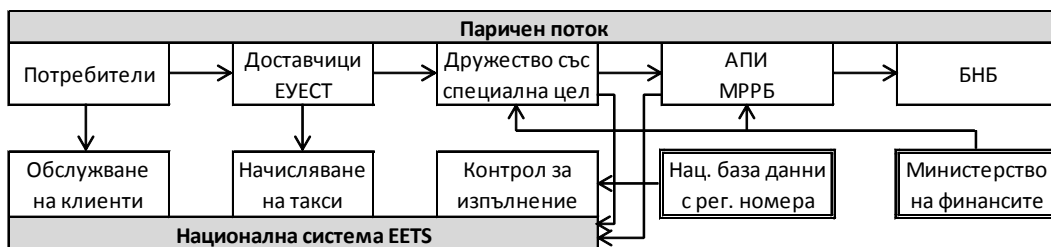
Във връзка с това решение правителството предстои да избере доставчик на стационарното и мобилното оборудване, необходимо за контрол на спазването на режима на пътно таксуване, и да създаде публично дружество със специална цел, което да поеме всички оперативни дейности по обслужване на потребителите, събиране на таксите, контрол и организиране на трафика по РПМ в страната.

АПИ ще проведе търг, за да избере доставчик на всички необходими технически компоненти на системата. След въвеждането ѝ в експлоатация и след като започне процесът на събиране на пътни такси публичното дружество със специална цел, което ще контролира дейностите, свърза-

ни с ЕУЕСТ в България, ще трябва да започне да изпълнява своите задължения. Това дружество трябва да осигурява услугата, спазвайки принципа „на едно гише“, като постоянно повишава ефективността на събираемост на таксите.

За да се спази принципът на заплащане от замърсителя и да се опрости системата за класифициране на ПС, пътните такси няма да се дължат за реално натоварване на ос, качване или тежест на автомобила. Те ще бъдат начислявани на база максимално допустимото тегло на ПС, неговия емисионен клас и дали тегли ремарке. Таксите от транзитния международен трафик ще бъдат събирани чрез маршрутни талони, електронни винетки или бордови устройства.

Оперативният модел на системата предполага ЕУЕСТ да може да се предлага от различни доставчици (фигура 1): *европейски доставчици*, предлагащи пълен достъп до цялата EETS чрез бордови устройства (по данни на Association of Electronic Toll and Interoperable Services към 12.05.2017 г. те са 6 на брой); *национални доставчици* – частни компании, предлагащи достъп само до РПМ, които събират геолокационни данни и приемат плащания за използване на услугата; *доставчици на геолокационни данни* – частни компании, които предоставят само данни на потребителите си, на база на които те могат да контролират разходите си за пътни такси; *единен национален доставчик на услугата* – компания, публична държавна собственост.



Фигура 1. Оперативен модел на работа на системата на EETS в България

Европейски съюз

Тези доставчици ще трябва да намерят финансов подход за гарантиране на приходите от пътни такси на държавата, дори когато все още не са получили разплащане от клиентите си. В някои европейски страни като Австрия и Италия, доставчиците на ЕУЕСТ са задължени да се разплащат с институцията-възложител от страна на държавата в рамките на всяка седмица. Финансовият риск от незаплащане на пътните такси не трябва да се поема от държавата като собственик на РПМ. Хората, заплатили надлежно пътни такси, ще изискват качествена поддръжка на пътните съоръжения, която може да се осигури само при гарантирани приходи.

Контролът за спазване на режима на пътно таксуване ще се извършва от различни държавни органи, като ще бъде възможно налагане на глоби за административното му нарушаване чрез система за разпознаване на регистрационни номера, която ще установява нарушителите както чрез стационарни, така и чрез мобилни устройства (контролни камери).

Планиран фискален ефект

При анализа на различните възможности за изграждане на системата, по отношение на очакваните приходи, които те биха генерирали за фиска, администрацията на МРРБ взема решение да се спре на следните единични ставки на таксуване (таблица 1).

Тези ставки предполагат средна цена за пропътуван километър за тежкотоварните превозни средства от 20 ст. – цена, която е между 50% и 150% по-ниска от установените в ЕС. Тя би запазила конкурентоспособността на българската пътна инфраструктура спрямо алтернативните маршрути, минаващи през територията на нашите съседи (EU tolls website). За електронната винетка правителството планира да запази цените нива, установени с последното повишение от 2016 г.: 15 лв. – седмична, 30 лв. – месечна и 97 лв. – годишна такса за използване на РПМ от леки ПС.

При прилагане на планираните ставки и въвеждането им за пътищата от всички планирани категории правителството цели генериране на приходи от пътни такси в размер от около 1.3 млрд. лв. за 2018 г. (Световна банка, 2015, с. 221). Капиталовите разходи за изграждане на новата система за пътни такси биха били в размер от около 750 млн. лв., а оперативните годишни разходи около 250 млн. лв. Според този разчет приходите значително надхвърлят разходите и биха довели до солидно подобряване на финансовата обезпеченост на АПИ. Разходите за изграждането на системата, макар и индикативни към този момент, би трябвало да бъдат покрити от приходите в рамките на първата фискална година (2018 г.).

През следващите фискални години според министър Нанков се очаква допълнителните финансови средства, на които Агенцията ще може да разчита за поддръжане на

Таблица 1. Планирани ставки на таксите за пропътуван километър за тежкотоварни ПС

	автобус		малък камион		среден камион		тежък камион		съчленен камион	
	ЕВРО I-II	ЕВРО III-V+	ЕВРО I-II	ЕВРО III-V+	ЕВРО I-II	ЕВРО III-V+	ЕВРО I-II	ЕВРО III-V+	ЕВРО I-II	ЕВРО III-V+
Магистрали	0.22	0.17	0.18	0.14	0.22	0.17	0.26	0.20	0.33	0.26
I-ва категория	0.22	0.17	0.18	0.14	0.22	0.17	0.26	0.20	0.33	0.26
II-ра категория	0.18	0.14	0.15	0.11	0.18	0.14	0.26	0.20	0.33	0.26
III-та категория	0.14	0.11	0.11	0.08	0.14	0.11	0.34	0.26	0.39	0.30

Източник: АПИ

РПМ, да бъдат в размер от около 500 млн. лв. годишно (Интервю на министър Н. Нанков, 2017). Причината за това се крие в спецификата на условията, които Р. България е приела, за да може да има достъп до безвъзмездно финансиране от ЕС в областта на пътната инфраструктура. Приходи, генерирани от пътни участъци, при изграждането на които е използвано европейско финансиране, могат да бъдат използвани само за поддръжката на тези пътни участъци. Тези приходи не могат да служат за финансиране на изграждането на нови участъци.

Важно е да се отбележи, че за разлика от съществуващата винетна система в страната новата система за събиране на електронни такси поставя основната част от финансовото бреме върху тежкотоварните ПС, които в значително по-висока степен амортизират пътните настилки и съоръжения. И докато приходите от леки автомобили към приходите от тежкотоварни в последните осем години са в съотношение 2 към 1, то с новата система това съотношение ще е 1 към 4. Следователно, принципът на заплащане от потребителя ще бъде спазен в много по-голяма степен.

Трябва да се подчертае, че новата система за електронно пътно таксуване отразява и разликите в емисионните класи двигатели, с които тежкотоварните ПС са оборудвани. Така се спазва принципът на заплащане от замърсителя. В допълнение, този подход дава финансова инициатива на собствениците на тежкотоварни ПС да инвестират в машини, чиито двигатели са от по-висок емисионен клас и са по-екологични. Тази политика по защита на околната среда предполага постепенно извеждане от експлоатация на по-старите ПС, а когато това се случи, дава възможност за гъвкавост при определянето на нови цели по отношение на вредните емисии и на нов размер на таксите за проследяване на тези цели.

Заклучение

Предстоящата за изграждане в България в най-близко време смесена система за електронно събиране на пътни такси е насочена към решаване на повече от един проблем за обществото. Тя цели повишаване на приходите от пътни такси за бюджета чрез един социално по-справедлив подход, който до голяма степен отчита принципите на плащане от потребителя и от замърсителя.

В различни страни-членки на ЕС са въведени и се управляват различни както технологично, така и оперативно електронни системи за събиране на пътни такси. Те работят с различен успех и успяват да генерират различни по обем приходи. Основен аспект, който се наблюдава при всяка една от тях, е подценяването на реалните разходи за изграждането на системата и надценяването на приходите от нея (Directorate-General for Mobility and Transport, 2015, p. 113).

България има предимство в това отношение, т.к. планира да въведе такава система десетилетия след като други държави са направили това и може да се възползва както от техническите, така и от оперативните грешки, които тези държави са допуснали, като ги избегне при планирането и изграждането ѝ.

Оперативният модел на системата е прилаган и атестиран многократно. По отношение на финансовия модел би могло да се твърди, че приходната му част е добре дефинирана и относително консервативна. През територията на България минават четири от общо десет европейски транспортни коридора, трафикът по които следва само възходяща тенденция на развитие в най-новата история на страната. Поради ниските нива на ставките на пътните такси не би трябвало да се очаква промяна на тази тенденция и отклоняване на пътния трафик през маршрути, заобикалящи страната.

За съжаление, финансовият модел не отчита социалната поносимост на пътните такси за физическите лица, граждани на България, и не взема под внимание различия в социалното положение на различните потребители. Не е отчетен инфлационният натиск, който увеличените пътни такси неминуемо ще окажат върху всички стоки и услуги, предлагани в страната. В допълнение все още не е предвидена промяна на законодателството, която еднозначно да изключи възможността за едно евентуално кръстосано финансиране с приходи от пътни такси на други обществени блага и услуги, което би довело до компрометиране на принципа на плащане от потребителя и би означавало скрито дотиране на публични блага само от част от населението.

Цитирани източници:

Браун, Ч. В., П. М. Джаксън, 1998. Икономика на публичния сектор, София, ИК „Публиш-СайСет-Агри“ ООД, с. 350.

(Braun, Ch. V., P. M. Dzhasan, 1998. Ikonomika na publichnia sektor, Sofia, IK „PublishSaySet-Agri“ OOD, s. 350)

Брусарски, Р., 2007. Теория на публичните финанси. София, УИ „Стопанство“, с. 136, 234.

(Brusarski, R., 2007. Teoria na publichните finansi. Sofia, UI „Stopanstvo“, s. 136, 234)

Да направим транспорта по-екологосъобразен: нов пакет на Комисията за постигане на устойчивост на пазара, 2008. IP/08/1119. Брюксел, Европейска комисия.

(Da napravim transporta po-ekologosaobrazen: nov paket na Komisiyata za postigane na ustoychivost na pazara, 2008. IP/08/1119. Bryuksel, Evropeyska komisia.)

Директива 1999/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17.06.1999 г. относно заплащането на такси от тежкотовар-

ни автомобили за използване на определени инфраструктури // OJ L 187, 20.7.1999.

(Direktiva 1999/62/EO na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 17.06.1999 g. относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури // OJ L 187, 20.7.1999.)

Директива 2004/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г. за оперативната съвместимост на електронни системи за пътно таксуване в Общността // OJ L 166, 30.04.2004.

(Direktiva 2004/52/EO na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 29.04.2004 g. za operativnata savmestimost na elektronni sistemi za patno taksuvane v Obshtnostta // OJ L 166, 30.04.2004.)

Закон за държавния бюджет на Р. България за 2017 г. // ДВ, бр. 98, 09.12.2016.

(Zakon za darzhavnia byudzhnet na R. Bulgaria za 2017 g. // DV, br. 98, 09.12.2016.)

Закон за държавния бюджет на Р. България за 2016 г. // ДВ, бр. 96, 09.12.2015.

(Zakon za darzhavnia byudzhnet na R. Bulgaria za 2016 g. // DV, br. 96, 09.12.2015.)

Закон за държавния бюджет на Р. България за 2015 г. // ДВ, бр. 107, 24.12.2014.

(Zakon za darzhavnia byudzhnet na R. Bulgaria za 2015 g. // DV, br. 107, 24.12.2014.)

Интервю на Министъра на регионалното развитие на България, Н. Нанков, 10.05.2017 // „Здравей България“, Нова телевизия.

(Intervyu na Ministara na regionalното razvitie na Bulgaria, N. Nankov, 10.05.2017 // „Zdravei Bulgaria“, Nova televizia.)

Манлиев, Г., 2009. Икономика на публичния сектор, София, ИК „Кинг“, с. 186.

(Manliev, G., 2009. Ikonomika na publichnia sektor, Sofia, IK „King“, s. 186.)

Европейски съюз

Мъсгрейв, Р., П. Мъсгрейв, 1998. Държавни финанси – теория и практика. София, изд. „Отворено общество“, с. 176-182.

(Masgreyv, R., P. Masgreyv, 1998. Darzhavni finansii – teoria i praktika. Sofia, izd. „Otvoreno obshtestvo“, s. 176-182)

Наредба за условията и реда за събиране на таксите за ползване на пътната инфраструктура, за изминато разстояние <...> на републиканските пътища или на част от тях // ДВ, бр.24, 23.03.2004.

(Naredba za usloviyata i reda za sabirane na taksite za polzvanе na patnata infrastruktura, za izminato razstoyanie <...> na republikanskite patishta ili na chast ot tyah // DV, br. 24, 23.03.2004.)

Ненкова, Пр., 2004. Такси и цени на публичните услуги. София, ИК „СИБИ“.

(Nenkova, Pr., 2004. Taksi i tseni na publichnite uslugi. Sofia, IK „SIBI“.)

Ненкова, Пр., 2005. Приходната част на общинските бюджети: Постигане на устойчиво икономическо развитие на местно ниво // Фискална децентрализация в България – за по-голяма самостоятелност на местните власти. Център за икономическо развитие, с. 23-50.

(Nenkova, Pr., 2005. Prihodnata chast na obshtinskite byudzheti: Postigane na ustoychivo ikonomicheskoto razvitie na mestno nivo // Fiskalna detsentralizatsiya v Bulgaria – za po-golyama samostoyatelnost na mestnite vlasti. Tsentar za ikonomicheskoto razvitie, s. 23-50)

Приложение №1 към Решение №2 по Протокол №27/26.01.2017 г. Столичен общински съвет.

(Prilozhenie №1 kam Reshenie №2 po Protokol №27/26.01.2017 g. Stolichen obshtinski savet.)

Разработване на стратегия и бизнес модел за внедряване на Електронната система за предоставяне на Европейската услуга за електронно събиране на пътни такси

Електронно събиране на пътни такси

(EETS) и финансово планиране. Доклад на Световната банка, изготвен по поръчка на Агенция „Пътна инфраструктура“, 2015. София. с. 221, 227.

(Razrabotvane na strategiya i biznes model za vnedryavane na Elektronnata sistema za predostavyane na Evropeyskata usluga za elektronno sabirane na patni taksi (EETS) i finansovo planirane. Doklad na Svetovnata banka, izgotven po porachka na Agentsiya „Patna infrastruktura“, 2015. Sofia, s. 221, 227.)

Решение на Европейската комисия 2009/750/ЕО от 06.10.2009 г. за определяне на Европейската услуга за електронно събиране на такса за изминато разстояние и нейните технически елементи // OJ L 268, 13.10.2009.

(Reshenie na Evropeyskata komisia 2009/750/EO ot 06.10.2009 g. za opredelyane na Evropeyskata usluga za elektronno sabirane na taksa za izminato razstoyanie i neynite tehicheski elementi // OJ L 268, 13.10.2009.)

Стиглиц, Дж. Е., 1996. Икономика на гържания сектор. София, УИ „Стопанство“, с. 465-469.

(Stiglits, Dzh. E., 1996. Ikonomika na darzhavnii sektor. Sofia, UI „Stopanstvo“, s. 465-469)

Стратегия за развитие на пътната инфраструктура в Р. България 2016-2022 г. Решение на МС №726 от 18.09.2015 г.

(Strategia za razvitie na patnata infrastruktura v R. Bulgaria 2016-2022 g. Reshenie na MS №726 ot 18.09.2015 g.)

Bird, R. M. 2003. User Charges in Local Government Finance // World Bank Seminar Papers, p. 2, 6.

EETS: Guide for the Application of the Directive on the Interoperability of Electronic Road Toll Systems, 2011a. Directorate-General for Mobility and Transport, EC. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Европейски съюз

EU tolls website. <www.tolls.eu>, accessed 12.05.2017.

Fisher, R., 2015. State and Local Finance. 4th Edition. London and New York, Routledge: Taylor & Francis Group, p. 176.

Global Competitiveness Report 2016-2017. World Economic Forum, Geneva, 2016.

Greening Transport Package – Frequently asked questions, 2008. MEMO/08/492. Directorate-General of Transport, EC. Brussels.

Jimenez, E., 1987. Public Subsidies in the Social Sector: Equity and Efficiency // User Charges, Local Revenue Diversification. SR-6, Advisory Commission on Intergovernmental Re-

lations of the US Government, Library of Congress, p. 98.

Pay-as-you-go Government: It'll cost you // The Economist. August 27th – September 4th, 2015. <<http://www.economist.com/news/leaders/21662545-charging-public-services-sometimes-makes-sense-often-though-it-racket-itll-cost-you>>, accessed 26.04.2017.

Road Charging: Heavy lorries to pay for costs of air and noise pollution, 2011b. MEMO/11/378, Directorate-General for Mobility and Transport, EC. Brussels.

Study of State of the Art of Electronic Road Tolling, 2015. MOVE/D3/2014-259. European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport, EC. Brussels.