



НЯКОИ ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ФИНАНСИРАНЕТО НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ПОСТИГАНЕ НА СИГУРНОСТТА В ГРАЖДАНСКОТО ВЪЗДУХОПЛАВАНЕ

Тонко Петков

ivt.petkov@tea.bg

**Институт по въздушен транспорт, София, аерогара София
БЪЛГАРИЯ**

Ключови думи: такси за сигурност, финансиране на авиационната сигурност, прозрачност на разходите

Резюме: В световната практика се прилагат различни модели и методи на финансиране на дейностите по постигане на сигурността в гражданското въздухоплаване. Например, в Европа се използват четири основни механизма на финансиране на дейностите за авиационна сигурност: финансиране чрез (1) такси за авиационна сигурност, (2) допълнителни такси или вноски за сигурността, (3) летищни такси за сигурност и в по-малка степен (4) държавни помощи и субсидии. В една или друга степен финансирането е свързано с действащите модели за разпределение на отговорностите между държавата (представявана от различни нейни ведомства и администрации), авиационните оператори-превозвачи, летищните оператори и други свързани лица по постигане на сигурността. В общия случай се налага заплащане на такса за сигурност от ползвателите на въздушния транспорт.

ИКАО определя общи политики по отношение методите за формиране на размера на плащанията, свързани с постигане на авиационната сигурност. ЕС продължава да разглежда въпроса, но към 2013 г. не е прието общностно законодателство по отношение таксите за сигурност.

Законът за гражданското въздухоплаване въведе такса за сигурност в летищата. Свързаната „Наредба за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България“ бе съответно изменена, при което сме свидетели на отсъствие на единен подход при формиране на размера на таксите за различните летища.

Доколко гражданската въздухоплавателна администрация е независим орган по отношение определяне/контрола на размера на таксите за сигурност; доколко държавата успява да контролира летищните оператори при въвеждане на различни плащания, свързани със сигурността и други проблеми са разгледани в доклада.

Такси за сигурност в общностен план

Според едно от легалните определения [1] „сигурността на въздухоплаването“ означава комбинацията от мерки и човешки и материални ресурси, предназначени да

защитят гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса, които застрашават сигурността на гражданското въздухоплаване.

В член 5, „Разходи за сигурност“ Регламент (ЕО) №300/2008 г [1] определя, че всяка държава-членка може да определи при какви обстоятелства и в каква степен разходите по мерките за сигурност, взети съгласно регламента с оглед защитата на гражданското въздухоплаване от актове на незаконна намеса, следва да се поемат от държавата, летищните образувания, въздушните превозвачи, други отговорни агенции или ползвателите. Ако държавите въведат по-строги от предписаните в регламента по-строгите мерки за сигурност, те биха могли да участват заедно с ползвателите в разходите. Доколкото това е практически приложимо, всички такси или трансфери на разходи за сигурност трябва да са пряко свързани с разходите за предоставяне на съответните услуги по сигурност и трябва да са предназначени да покрият не повече от съответните разходи.

При обсъждането на проект за Директива за летищните такси за сигурност [2] няма достатъчно единство между становищата на различни органи на ЕС. Така Европейският парламент констатира, че методите за **финансиране или** определяне и събиране на дължимите суми за покриване на разходите по сигурността в рамките на Съюза се различават. В летищата на Съюза, където тези разходи се отразяват в таксите за сигурността, таксата следва да е свързана с разходите за осигуряване на сигурност, като се взема предвид всякакво публично финансиране на разходите за сигурност, **с оглед избягване формирането на печалба и предоставянето на подходящи и ефективни по отношение на разходите услуги и оборудване за сигурност по въпросните летища**. Обвързаността на таксите за сигурност с разходите се получава когато таксите за сигурност се използват изключително за покриване на разходите за сигурността. Тези разходи се определят с помощта на общоприетите във всяка държава-членка принципи на счетоводство и оценка. Общите приходи от таксите за сигурност не трябва да надвишават общите разходи за сигурност на въздухоплаването на това летище, летищна мрежа или група летища. Разходната база за изчисляване на таксите за сигурност не трябва да включва никакви разходи, свързани с по-обща дейности по сигурността, осъществявани от държавите-членки, като обща полицейска дейност, събиране на разузнавателни данни и национална сигурност [3].

В Становище на Европейския икономически и социален комитет [4, т.1.2.5] се обръща внимание, че дейностите, свързани с националната сигурност като цяло и борбата срещу заплахите от тероризъм в частност, са ключови отговорности на държавите-членки. При това Комитетът счита, че държавното участие във финансирането на мерките за сигурност на въздухоплаването следва да се преразгледа в посока чувствително повишаване, така че да покрива в по-голяма степен разходите, които понастоящем се поемат от летищата, авиационните оператори и пътниците.

Доклад на Комисията за финансирането на сигурността на въздухоплаването [5] отбелязва, че финансирането на дейностите за сигурност на въздухоплаването чрез публично финансиране или чрез събиране на такси от ползвателите трябва да бъде строго ограничено до компенсиране на разходите, които те пораждат. Всяко свръхкомпенсиране на обслужването за сигурност на въздухоплаването попада в приложното поле на правилата за държавната помощ, тъй като то би могло да представлява оперативна помощ за получателя [5, т.23]

Такса „сигурност“ в национален план

ЕС не е регламентирал изрично методите за финансиране или определяне и събиране на дължимите суми за покриване на разходите по сигурността. През 2009 г. бе предложен проект на Директива относно такси за сигурността на въздухоплаването [2], който не бе приет. Основните принципи, свързани с оразмеряването на таксите за сигурност, заложи в проекта [2], по същество са заложи в Директива № 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно летищните такси [6]. Имплементирайки Директива № 2009/12/ЕО чрез Закона за гражданското въздухоплаване [7] и Наредбата за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България [8], у нас бе въведена летищна такса за сигурност и правила за нейното определяне.

Стандарт 3.1.8 на Приложение №6 към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване „Авиационна сигурност“ [9] изисква всяка държава да предприеме мерки съответният пълномощен орган да осигурява наличие на ресурси и средства, необходими за поддържане на службите за авиационна сигурност във всяко летище, обслужващо гражданското въздухоплаване. Така сигурността на въздухоплаването на летищата по своята същност е отговорност на държавата [9]. Държавата е обявила за пълномощен орган в областта на авиационната сигурност Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“. Мерките за сигурност на въздухоплаването се финансират публично, по принципа „ползвателят плаща“ или смесено. У нас публичното финансиране на практика се отнася до летищата Горна Оряховица и Пловдив, при които малкият размер на трафика не позволява финансиране на сигурността само от ползвателите. При останалите летища за обществено ползване (София, Варна, Бургас) финансирането на авиационната сигурност е от страна на ползвателите - превозвачите, които в крайна сметка събират нужните средства от пътниците и товародателите.

Проблеми, включително потенциални, свързани с летищната такса „сигурност“

В чл. 16а на Наредба за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България [8] се изреждат перата на разходите, които са включени в таксата сигурност, заплащана от превозвача. Сравнение с чл. 16л, ал. (5) от Закона за гражданското въздухоплаване [7] (там са посочени задължителни дейности, които извършва летищния оператор във връзка с постигане на авиационната сигурност) показва, че не са включени изрично оперативните разходи за дейностите по проверка за сигурност на пътниците (започващи пътуване от летището, трансферни пътници и транзитни пътници), техните ръчни и регистрирани багажи; проверка за сигурност на персонал, екипажи и моторни превозни средства за достъп до зоните за сигурност с ограничен достъп и критичните части; проверка за сигурност на товари и поща; проверка за сигурност на поща и материали на авиационните оператори; проверка за сигурност на доставки на стоки, предназначени за полета и летището; охрана на въздухоплавателните средства на перона на летището. Посочени са само капиталовите разходи, свързани с тези дейности. Конкретен пример: към разходите, свързани с таксата за сигурност е включена „доставка, поддръжка и експлоатация на оборудване за проверка по сигурността на пътнически багажи, превозвани в товарните отделения на въздухоплавателно средство, както и на пътниците и техните ръчни багажи, превозвани в пътническата кабина на въздухоплавателното средство“, но не и собствено дейността „проверка за сигурност на пътниците, започващи пътуване от летището, трансферните пътници и транзитните

пътници, техните ръчни и регистрирани багажи“.

Невключването на оперативните разходи може да бъде формална предпоставка за въвеждане на допълнителни плащания, ако не към летищния оператор, то към оператора по наземно обслужване. Не изключваме потенциала на тази опасност в случай на аутсорсване на дейността по постигане на авиационната сигурност от страна на летищния оператор към външна фирма.

Прилагането на Директива 2009/12/ЕО [6] даде право на летищния оператор на летище с най-голям брой пътнически превози на територията на Република България, т.е. на летищния оператор на летище „София“ – „Летище София“ ЕАД, да определя сам нивото на летищните такси, в т.ч. на таксата за сигурност. Същевременно, определеният от Закона за гражданско въздухоплаване (ЗГВ) [7] национален независим надзорен орган по смисъла на Директива № 2009/12/ЕО – Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, има задача да разглежда и да се произнася при спор между летищния оператор и ползвателите на летището **по целесъобразността и законосъобразността на основанията за изменение на размера на летищните такси**, които е определил летищният оператор [7, чл. 16л, ал.2]. Според член 122к. ал.1 от ЗГВ летищният оператор определя с решение размера на летищните такси, което е индивидуален административен акт и подлежи на обжалване пред главния директор на Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" относно неговата **целесъобразност и законосъобразност** (ал.2).

Тук намираме съществено несъответствие с изискването на членове 6 и 11 на Директива 2009/12/ЕО [6]. Там в член 6, алинеи 3 и 4 се има предвид надзорният орган да разглежда спорове по **основанията за изменението на системата или на нивото на летищните такси**. В чл. 11, ал. 1 се има предвид **одобрението на системата за таксуване и/или нивото на летищните такси**. Допустимостта на спора между летищния оператор и ползвателите на летището според Директивата не се свързва с целесъобразността и законосъобразността на основанията за изменение на размера на летищните такси (така е записано в ЗГВ), а със самата система за таксуване и/или размера на нивото на тези такси (каквото е предвидено в Директива [6]. Това несъответствие може да послужи за основа на формално отхвърляне на жалби на ползватели срещу размера на таксата за сигурност.

При първия опит за прилагане на новата система за определяне на размера на летищните такси, прилагана за летище София (2013 г) от страна на националния независим надзорен орган (ГД“ГВА“) се прилага отказ за разглеждане по същество на възраженията на част от ползвателите срещу размера на таксите. Законът за гражданско въздухоплаване включва Глава десета "в" озаглавена „Процедура за определяне размера на летищните такси на летище с годишен трафик над 5 милиона превозени пътници или на летище с най-голям брой пътнически превози на територията на Република България. Надзорният орган не допуска жалбата по реда на тази глава на ползватели – чужди авиокомпании поради това, че нямало налице достатъчни доказателства, че подписалите жалбата лица са оправомощени да представляват съответно авиокомпаниите – ползватели на летището. Основанието е повече от формално. Директива 2009/12/ЕО [6], която ЗГВ имплементира, определя за „ползвател на летище“ всяко физическо или юридическо лице, отговарящо за превоза на пътници, поща и/или товари по въздух до или от съответното летище. При провеждане на процедурата на консултации по структурата и размера на таксите не се е акцентирало върху оправомощаването на представителите на съответните ползватели. Независимият надзорен орган би следвало, независимо от формалният проблем с оправомощаването на ползвателите, да разгледа по същество възраженията, които по същество включват

същите основания, които излага приетата жалба на ползвателя „България ер“, която не се разглежда поради постигнато споразумение при допълнителни преговори между този жалбоподател и летищния оператор.

Независимост на надзорния орган

Директива 2009/12/ЕО [6], в чл. 11, ал. 3 изисква държавите-членки да гарантират независимостта на независимия надзорен орган, като осигуряват неговата правна обособеност и функционална независимост от всякакъв управляващ летището орган и въздушен превозвач. Държавите-членки, които запазват собственост или контрол над летища, управляващи летищата органи или въздушни превозвачи, трябва да гарантират, че функциите, свързани с тази собственост или с този контрол, не се прехвърлят на независимия надзорен орган. Държавите-членки трябва да гарантират, че независимият надзорен орган упражнява правомощията си безпристрастно и при пълна прозрачност.

У нас тези изисквания могат да се отнасят само за връзката надзорен орган – летище София. На този етап летище София (публичната държавна собственост, представляваща съвкупността „летище София“) се води счетоводно в регистрите на ГД“ГВА“, т.е. на практика независимият надзорен орган е собственик на летище София (публичната държавна собственост). Министърът на транспорта е принципал на „Летище София“ ЕАД. В същото време ГД“ГВА“ изпълнява функциите на гражданска въздухоплавателна администрация в съответствие с международните договори в областта на гражданското въздухоплаване, по които Република България е страна (чл. 16б, ал. 1, т.1 от ЗГВ) и контролира летищния оператор и летището. Функциите на летищна администрация (или част от тях) министъра на транспорта предава на летищния оператор (по този начин имаме туширане на конфликта). Остават съмненията по постигане на безпристрастността при решаване на спорове между летищния оператор и чуждите ползватели (на основа на разгледания по-горе пример с недопускане разглеждането на жалба).

Прозрачност и разходоориентираност

Според действащата нормативна уредба (чл. 122 от ЗГВ), Министерският съвет по предложение на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и на министъра на финансите определя с наредба размера на таксите, реда и случаите, при които те се събират. Този механизъм се прилага за останалите, освен летище София, международни летища. Размерът на таксите за летище София се определя от летищния оператор според изискванията на Директива 2009/12/ЕО, въведена със ЗГВ.

Прозрачността при определяне на размера на таксите гарантира, че приходите от таксите за сигурност не превишават разходите, свързани със сигурността на въздухоплаването. Пътниците, товароизпращачите и авиокомпаниите тогава ще могат да проверят дали таксите за сигурност покриват единствено съответните разходи. Също така прозрачността разкрива възможна дискриминация по отношение на таксите за сигурност между авиокомпаниите или пътниците във въздушния транспорт [5, т.27].

В табл. 1 са посочени данни за размера на повечето летищни такси преди и след въвеждане на Директива 2009/12/ЕО [6]. Примерът с таксите за кацане и аеронавигационно обслужване в зоната на летището е пресметнат на база самолет А320 с максимално излетно тегло 78 t. Един възможен анализ на данните от таблицата ни дава както следва.

1. Въвеждането на такса за сигурност повишава платимите разходи на авиационните превозвачи, респективно се отразява на себестойността на превоза и в крайна сметка се поема от пътници и товародатели.

Действително: преди 2013 г покриването на разходите за авиационна сигурност бе включено в размера на останалите летищни такси. С въвеждането на таксата за сигурност би следвало да се очаква съответно намаляване на останалите летищни такси с изваждане от тях на съставката, свързана с авиационната сигурност. Такова намаление не се констатира, напротив – има увеличение.

2. На летище София, където се прилага Директива 2009/12/ЕО [6], се наблюдава значително повишаване на размера на плащанията.
 - 2.1. По международни линии плащанията за кацане +аеронавигационно обслужване в зоната на летището+ползване на ръкав нараства от 1055 € до 1385 € (по вътрешни линии тези плащания нарастват от 284 € до 912 €).
 - 2.2. По международни линии сумата на плащанията за таксата за пътници +такса за сигурност за терминал 1 остава непроменена – 12 € (по вътрешни линии това плащане нараства от 5 € на 10.40 €).
 - 2.3. По международни линии сумата на плащанията за таксата за пътници +такса за сигурност за терминал 2 нараства след 01.10.2013 г от 12 € на 19 € (по вътрешни линии това плащане нараства от 5 € на 12.40 €).
3. На летищата Варна, Бургас и Горна Оряховица въвеждането на таксата за сигурност води до увеличение на плащанията, свързани само с новата такса, но с размер значително по-малък от този за летище София.
4. На летище Пловдив по международни линии сумата на плащанията за таксата за пътници +такса за сигурност нараства от 4 € на 12 € (по вътрешни линии това плащане нараства от 0.75 € на 2.25 €).

Таблица 1. Размер на летищните такси

	Такси кацане+аеронав.обсл. в зоната на летището+ръкав (което е приложимо) евро		Такса пътник, евро		Такса сигурност, евро			
	до 2012	от 2013	до 2013	от 2013	Заминаващи пътници		ВС без пътници	
					до 2013	2013	2014	от 2013
Летище София, терминал 1	1055 межд. 284 вътр.	1385 межд. 912 вътр.	12 межд. 5 вътр.	6 межд. 4.4 вътр.	няма	6	6	24 / полет
Летище София, терминал 2				11 межд. 4.4 вътр.	няма	8*	10.20**	
Летище Варна	920 межд. 149 вътр.	920 межд. 149 вътр.	8 межд. 1.5 вътр.	8 межд. 1.5 вътр.	1.77	4.36	5.42	няма
Летище Бургас					1.21	2.92	4.32	няма
Летище Пловдив	605 межд. 99 вътр.	605 межд. 99 вътр.	4 межд. 0.75 вътр.	8 межд. 1.5 вътр.	няма	4 межд. 0.75 вътр.	н.д.	няма
Летище Горна Оряховица	920 межд. 149 вътр.	920 межд. 149 вътр.	8 межд. 1.5 вътр.	8 межд. 1.5 вътр.	няма	1.5	н.д.	1/ тон MTOW

*за периода от 01.10.2013 до 31.03.2014

** от 01.04.2014 г.

Този анализ свидетелства, че размерът на таксата за сигурност, особен за летище София, не отговаря на показателя „разходоориентираност“. В таблица 2 са дадени данни за постъпленията и разходите на „Летище София“ ЕАД, свързани с летищните такси, извлечени от годишните финансово-счетоводни отчети на дружеството.

Данните от таблица 2 свидетелстват, че няма основание за въвеждане на повишение на летищните такси: превишението на постъпленията от летищни такси над експлоатационните разходи, свързани с тези такси са значителни – над 30 млн. лв. през 2010 и 2011 г. Тези превишения посрещат без проблем изплащането на главницата и лихвите по заемите за развитие на летище София. Към 2011 г задълженията по тези заеми (към Европейската инвестиционна банка и Кувейтския фонд за Арабско икономическо развитие) са дългосрочни – около 55 млн. лв и краткосрочни – около 15 млн. лв., а годишно се погасяват по около 15 млн.лв.

Таблица 2. Данни за постъпленията и разходите, свързани с летищните такси, хил.лв.

		„Летище София“ ЕАД					
	Показател	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Основни натурални показатели	Брой движения излитане кацане	31646	43005	48626	45698	47061	47153
	Пътникооборот, хил.	2654,4	2738,2	3219,9	3121,8	3287,5	3473,1
Постъпления от летищни такси (по чл. 120, ал. 1 ЗГВ)	Такса кацане	18413*	20171	23379	22766	23556	23291
	Такса пътници	18359	29275	36430	34906	36601	38566
	Такса паркинг	*	897	946	949	1305	3230
	Такса ръкав	н.п.	2628	3481	3298	3228	3004
	общо	36772	53943	66090	62011	64690	68091
Разходи на летищна администрация (финансиране),		13193	34957	32544	34237	28582	34034
Превишение на постъпленията над разходите		23579	18986	33546	27774	36108	34057

Прозрачността при определяне на размера на летищните такси, вкл. тази по сигурността, е предвидено да се постига чрез предоставяне на ползвателите от страна на летищния оператор на информация за компонентите, които са основа за определяне на размера на летищните такси по чл. 122з. ЗГВ. Съществен елемент от тази информация е предоставянето на информация за приходите от летищни такси и общите разходи за услугите, инфраструктурата и съоръженията на летището, които се включват при формиране на размера на летищните такси и информация за финансиране от публични органи за услугите, инфраструктурата и съоръженията на летището, за ползването на които се заплащат летищни такси (чл. 122з, ал. 1, т.т. 5 и 6). Директива 2009/12/ЕО, чл. 7, ал. 1, б. “г” изисква предоставяне на данни относно приходите от **различните такси** и общите разходи за включените в тях услуги.

Спорно и водещо до непрозрачност е тълкуването, че трябва да се предоставя информация за общите разходи, свързани с летищните такси, а не информация за общите разходи за различните такси. Укрупняването на данните за разходите, свързани с таксите, разбирани като общи разходи за летищните такси, е характерно за отчетността, която е достъпна, т.е. прозрачна. За постигане на прозрачност, вероятно е необходимо да се дава информация за общите разходи за различните такси, тъй както е записано в Директивата.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Регламент (ЕО) № 300/2008 на европейския парламент и на съвета от 11 март 2008 година относно общите правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2320/2002 (ОВ L 97, 9.4.2008 г., стр. 72)
- [2] Предложение за директива на европейския парламент и съвета относно такси за сигурността на въздухоплаването/Брюксел, 11.5.2009 г.СOM(2009) 217 окончателен
- [3] Позиция на Европейския парламент приета на първо четене на 5 май 2010 г. с оглед приемането на Директива 2010/.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно такси за сигурността на въздухоплаването С 81 Е/165, 15.3.2011 г
- [4] Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно такси за сигурността на въздухоплаването С 128/142, 18.5.2010 г.
- [5] Доклад на Комисията за финансирането на сигурността на въздухоплаването/Брюксел, 2.2.2009 СOM(2009) 30 окончателен
- [6] Директива № 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно летищните такси (ОВ, L 70/11 от 11 март 2009 г.).
- [7] Закон за гражданското въздухоплаване
- [8] Наредба за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България (Обн. ДВ. бр.2 /1999г., последно изм.и доп. ДВ. бр.38 / 2013г.)
- [9] Приложение 17. Безопасност. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, 9-тое изд., 2011/ИКАО, 2011САО
- [10] Решение №255/26.04.2013 г за определяне на размера на летищните такси на летище София/“Летище София“ЕАД
- [11] Решение № 45-01-216/27.05.2013 г на Главния директор на ГД“ГВА“/www.caa.bg
- [12] Решение № 45-01-228/10.06.2013 г на Главния директор на ГД“ГВА“/www.caa.bg

SOME PROBLEMS CONNECTED TO THE FUNDING OF THE ACTIVITIES FOR THE SECURITY IN CIVIL AVIATION

Tonko Petkov

ivt.petkov@tea.bg

***Institute of Air Transport, Sofia, Sofia Airport
BULGARIA***

Key words: *security charges; funding of aviation security; transperance of the expences*

Abstract: *In world practice different models and methods are applied for funding of the activities connected with the security of civil aviation. For instance 4 types of mecahnisms are used in Europe: funding by (1) charges for aviation security, (2) additional charges or payments for the security, (3) airport charges for security and rarely (4) state funds and grands. At one or the other side funding is connected with the acting models for allocation of the responsibilities between the state (represent by different state departments and administartions) and airlines, airport operators and other persons connected to the security. In the general case the charges for security have to be paid by the users of the airtransport.*

ICAO detertmines the common politic concerning methods for determination of the amount of payments connected with the aviation security. EC continues this examinations but a law for charges for the security is not accepted till 2013.The aviation law introduces charges for airport security.

The “Regulation of charges for social use and airnavigation service in Respublic of Bulgaria” was changed and we are witness of the absence of uniform method for formation of the amount of payments for the different airports. This report is dealing with some problems concerning the degree of the independence of the civil aviation administration concerning the determination and the control of the amount of the payments for the security and the degree of the succes of the state to control the airport operators in the introducing of different payments connected with the security.