

FRI-20.21-1-SITSTL-02

---

## THE ANALYSIS OF THE STRUCTURE, EFFICIENCY AND CHALLENGES OF COMPENSATION AND SUBSIDIES IN PASSENGER TRANSPORT IN BULGARIA<sup>2</sup>

---

**Prof. Velizara Pencheva, PhD**

Department of Transport,  
University of Ruse  
Phone: +359888293341  
E-mail: vpencheva@uni-ruse.bg

**Prof. Asen Asenov, PhD**

Department of Transport,  
University of Ruse  
Phone: +359 82 888 605  
E-mail: asasenov@uni-ruse.bg

**Eng. Kremena Mineva, PhD**

Transport Directorate,  
Municipality of Ruse  
Phone: +359 82 826 445  
E-mail: kavemi@abv.bg

***Abstract:** This study analyzes subsidies and compensations in urban passenger transport in Bulgaria with a focus on the Municipality of Ruse. Subsidies and compensations ensure financial stability of transport operators, cover losses from unprofitable lines and reduced fares for socially vulnerable groups, while stimulating the accessibility and sustainability of transport. The theoretical approach is based on utility theory and incentive theory, showing how policies influence of the passenger choice and increase the number of trips. The analysis shows that in Ruse more than half of public support is directed towards compensations, while in Plovdiv, Burgas and Varna subsidies have a higher relative share, which highlights different approaches – social focus versus strategic subsidization. The study emphasizes the need for a balance between social support and modernization investments for sustainable development of urban transport.*

***Keywords:** urban passenger transport, subsidies, compensations, social policy, sustainability, Bulgaria, utility theory, incentive theory, transport accessibility, modernization.*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Градският пътнически транспорт е от критично значение за осигуряването на достъпна и екологично устойчива мобилност в българските градове. Публичните средства, предоставяни под формата на компенсации и субсидии, подпомагат транспортните оператори при покриване на загуби от нерентабилни линии и при намаляване на цените на превозните документи за специфични групи пътници (деца, ученици, пенсионери, хора с увреждания и др.).

Общественият транспорт има, както социални, така и екологични функции. За гарантиране изпълнението на тези функции е приет Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт (European Commission, 2007). В него изрично е посочено, че общественият транспорт не следва изцяло логиката на свободния пазар. Регламентът предвижда изплащане на субсидии и компенсации на транспортните дружества. Според Регламента компенсациите отчитат извършените разходи, положителните финансови

---

<sup>2</sup> Докладът е представен на пленарната сесия на 24 октомври 2025 г. в секция Sustainable and Intelligent Transport Systems, Technologies and Logistics, с оригинално заглавие на български език: Анализ На Структура, Ефективност И Предизвикателства При Компенсации И Субсидии В Пътническия Транспорт В България

результати и „разумната печалба“. Експертните оценки сочат, че печалба от около 5% гарантира по-дългосрочната устойчивост на предприятията в сектора.

Общественият транспорт е и важен компонент на Зелената сделка, тъй като транспортът е сред секторите с най-високи въглеродни емисии. Очаква се въвеждането на механизъм за плащане на емисии, което може да доведе до нарастване на т.нар. „транспортна бедност“ – ограничаване на достъпа до транспорт за хора с ниски и средни доходи. В предложението за Регламент за създаване на Социален фонд за климата се предвиждат политики за насърчаване на обществен транспорт и дори възможност за осигуряване на безплатен достъп.

Целта на настоящото изследване е да се направи анализ на компенсациите и субсидиите в градския транспорт в България, като се разгледа ефективността на системата и основните предизвикателства и възможни решения за оптимизация. Акцент в анализа е поставен върху субсидиите и компенсациите за градовете Пловдив, Варна, Бургас и Русе.

## ИЗЛОЖЕНИЕ

### 1. Теоретични основи и международни практики за субсидии и компенсаци в градския пътнически транспорт.

В научната литературата се разглеждат редица съвременни теоретични подходи и емпирични изследвания релевантни за оценката на субсидии и компенсаци в градския пътнически транспорт. Особено внимание се отделя на ролята на теорията на полезността (utility theory) и нейните емпирични реализации — дискретните модели на избор като инструмент за количествена оценка на ефекта от политики (напр. тарифни субсидии, целеви компенсаци, безплатни карти и др.).

Теорията на полезността формализира процеса на избор като стремеж към максимизиране на очаквана полезност. В транспорта тя е пряко свързана с теорията на случайната полезност „Random Utility Theory (RUT)“. RUT теорията разглежда всяка алтернатива (автобус, тролейбус, личен автомобил и др.) като сума от детерминистична част от полезността (функция от време, цена, удобство и пр.) и случайна компонента (Fale, M., at all., 2025).

За полезността  $U_{ni}$ , която даден индивид  $n$  получава от избор на алтернатива  $i$ , се приема, че се състои от две компоненти:

- Наблюдаема (детерминистична) част  $V_{ni}$ , която е функция от цена, време на пътуване, комфорт, честота и други измерими характеристики;
- Случайна (стохастична) част  $\varepsilon_{ni}$ , която отразява лични предпочитания, настроение, субективни фактори и други наблюдаеми влияния:

$$U_{ni} = V_{ni} + \varepsilon_{ni}. \quad (1)$$

Изборът на индивида е вероятността  $P_{ni}$

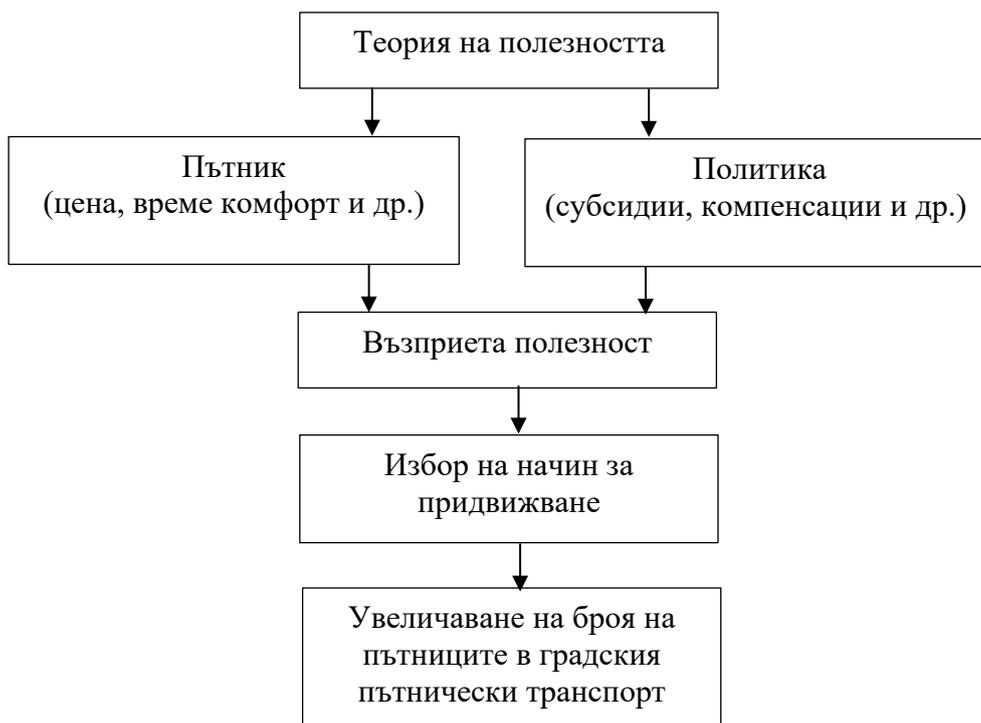
$$P_{ni} = P(U_{ni} > U_{nj}, \forall j \neq i). \quad (2)$$

Това означава вероятността индивидът да избере алтернатива  $i$  е равна на вероятността полезността от нея да е по-голяма от тази на всички други алтернативи  $j$ .

На фиг. 1 е представена връзката между предпочитанията на пътниците, транспортните политики (като субсидии, компенсаци и интегрирани услуги), възприетата полезност и крайния избор на транспорт, който води до увеличаване на броя на пътуващите.

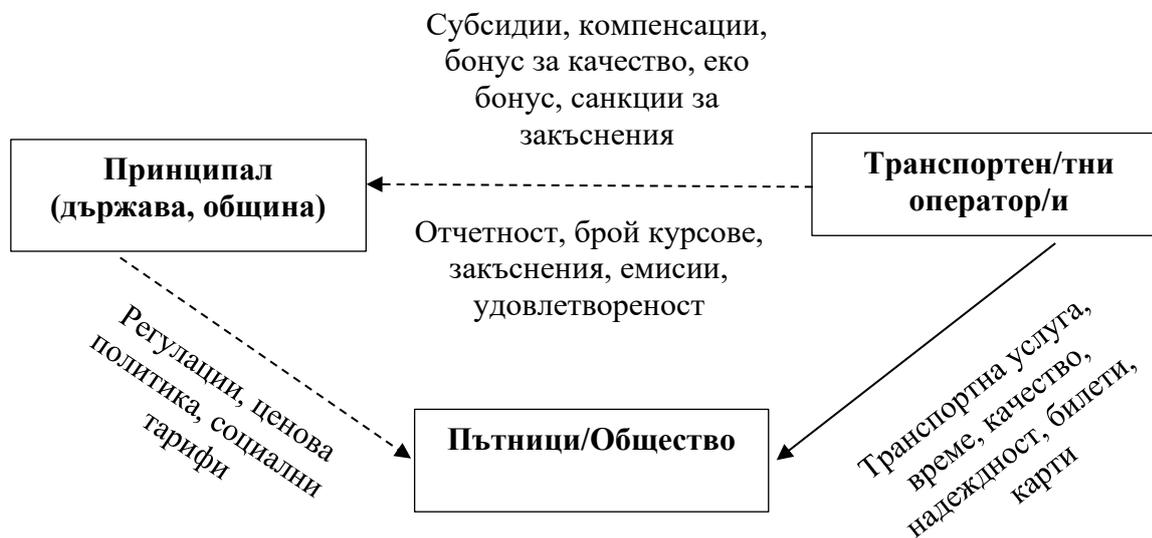
Една от основните променливи в детерминистичната част на полезността е цената на транспортната услуга, която обикновено се влияе силно от субсидии и компенсаци.

Финансирането на обществения транспорт чрез компенсаци и субсидии е обект на обширни изследвания, които разглеждат неговите икономически, социални и екологични аспекти, и се обосновава с теорията на стимулите.



Фиг. 1. Връзка между теорията на полезността и нарастването на пътничкопотока в градския пътнически транспорт

По детайлен модел на тази теория е представен на Фиг. 2.



Фиг. 2. Схематичен модел на теорията на стимулите в градския пътнически транспорт

На фиг. 2 ясно се открояват трите ключови страни:

- Държава/община;
- Транспортен оператор;
- Пътници/общество.

Между тях протичат основни потоци: субсидии, договори, отчетност, транспортни услуги, превозни документи (билети) и регулации, които формират основата на системата за стимули и взаимозависимости в градския пътнически транспорт.

Редица автори подчертават социалната функция на обществения транспорт. Той осигурява достъп до образование, заетост, здравеопазване и административни услуги, особено за уязвими групи от населението. В (Litman, T., 2025) се прави задълбочен анализ на социалните, икономическите и екологичните ползи от публичното финансиране на транспорта, като се изтъква, че субсидиите и компенсациите:

- Намаляват финансовите бариери за ученици, пенсионери, студенти и хора с увреждания;
- Повишават икономическата ефективност чрез ограничаване на задръстванията и свързаните с тях разходи за здравеопазване;
- Допринасят за по-висока производителност на труда и икономически растеж.

В европейски контекст насоките за финансиране на обществения транспорт са представени в стратегически документи като Пакета за градска мобилност (2013), European Commission, 2013), Стратегията за устойчива и интелигентна мобилност (2020), European Commission, 2020) и Препоръката от 2023 г. относно националните програми за Планове за устойчива градска мобилност (ПУГМ) European Commission, 2023).

Научната литература показва, че субсидиите и компенсациите се разглеждат като взаимнодопълващи се механизми (Tirachini, A. & Hensher, D. A., 2011). Докато компенсациите възстановяват разходите на операторите, произтичащи от предоставяне на преференциални или безплатни превози, субсидиите играят ключова роля за икономическата устойчивост и модернизацията на системата.

В България Законът за автомобилните превози (ЗАП) и подзаконовите нормативни актове регламентират механизма за възстановяване на пропуснати приходи при извършване на преференциални превози (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 и др.). Наред с това, целевите субсидии за модернизация на автопарка – например за закупуване на електробуси и изграждане на зарядна инфраструктура – се утвърждават като ефективен инструмент за насърчаване на устойчив градски транспорт. Тези мерки са включени в стратегическите програми и планове на национално и местно ниво.

Съществува широко съгласие в научната литература и в международната практика, че финансовите механизми за подкрепа на обществения транспорт са от решаващо значение, както за устойчивото развитие на населените места, така и за гарантиране на достъпност за социално уязвими групи. Международният опит показва, че такива механизми следва да бъдат прозрачни, целево насочени и придружени с ефективен контрол (Graham, DJ. & Glaister, S., 2004). Българските практики до голяма степен следват тази логика, като прилагат социални и икономически критерии при определянето на субсидии и компенсации.

Прегледът на наличната литература показва, че повечето изследвания са базирани на общи данни на национално или европейско ниво и използват моделни подходи. Съществува обаче липса на детайлни казуси, отнасящи се до конкретни общини, както и на емпирични оценки на реалното въздействие от прилаганите политики.

В тази връзка, настоящото изследване се основава на вторичен анализ на реални данни, включващи: доклади на Министерството на финансите относно разпределение на субсидии и компенсации; финансови отчети на общини; отчети на общински транспортни оператори от градовете Пловдив, Бургас, Варна, Русе и др.; доклади на Министерството на транспорта и съобщенията; статистически данни на Националния статистически институт (НСИ) относно брой пътници, тарифна политика и териториално покритие; научни публикации и анализи от експерти в областта на транспорта.

Събраните данни са обработени чрез сравнителен анализ на годишни отчети и преглед на нормативната и административна рамка, с цел идентифициране на добри практики и възможности за оптимизация на съществуващите механизми за финансиране на обществения транспорт.

В следващата част се прави преглед на текущите практики в България като се тества до каква степен наблюденията потвърждават теоретичните очаквания, особено по отношение на стимулите и ефектите върху избора на транспорт.

## 2. Субсидии и компенсации за обществен пътнически транспорт в България.

### *Мотиви за субсидиране*

Мотивите за субсидиране за обществен пътнически транспорт в България са свързани с пет основни аспекта (Таблица 1).

Таблица 1. Субсидиране на обществен пътнически транспорт в България

Мотивите за субсидиране	Обяснения
Поддържане на нерентабилни линии	Много автобусни линии (особено към отдалечени квартали или малки населени места) не са икономически изгодни за превозвачите, тъй като приходите от продажба на превозни документи не покриват разходите за гориво, амортизация и заплати. Субсидията компенсира тази разлика и гарантира достъп до транспорт за населението.
Социална функция на транспорта	Общественият транспорт е ключов за достъп до образование, здравеопазване, работа и административни услуги. Без субсидии определени групи – ученици, пенсионери, хора с увреждания – биха останали изключени от възможността да пътуват.
Подкрепа за обществените превозвачи	Общински и частни оператори често изпитват финансови затруднения. Субсидиите гарантират, че транспортната услуга ще се поддържа без повишаване на цените за всички пътници.
Осигуряване на стабилни цени за пътниците	Без субсидии цените на превозните документи трябва да отразяват пълните разходи на оператора, което би ги направило недостъпни за широк кръг потребители.
Стимулиране на устойчив транспорт и модернизация	Част от субсидиите са целеви – насочени към закупуване на електрически превозни средства, развитие на зелена мобилност и обновяване на инфраструктура.

Субсидиите имат за цел да гарантират достъпна, стабилна и устойчива транспортна услуга, особено по линии, които не са икономически рентабилни, но имат значима социална стойност и могат да насърчат използването на устойчив обществен транспорт.

### *Мотиви за компенсиране*

Компенсациите в обществения пътнически транспорт са насочени основно към определени групи от пътници, които ползват преференциални условия за пътуване, както и към транспортните оператори, които извършват такива превози по задължение за обществена услуга. Причините са предимно социални и икономически. Целта е да се поддържа функциониращ обществен транспорт, дори когато той не е икономически изгоден. Основните мотиви са представени в Таблица 2.

### *Разпределение на субсидии и компенсации по общини*

Разпределението на субсидии и компенсации за 2023 г. за големите общини на страната може да се отчете от фиг. 3.

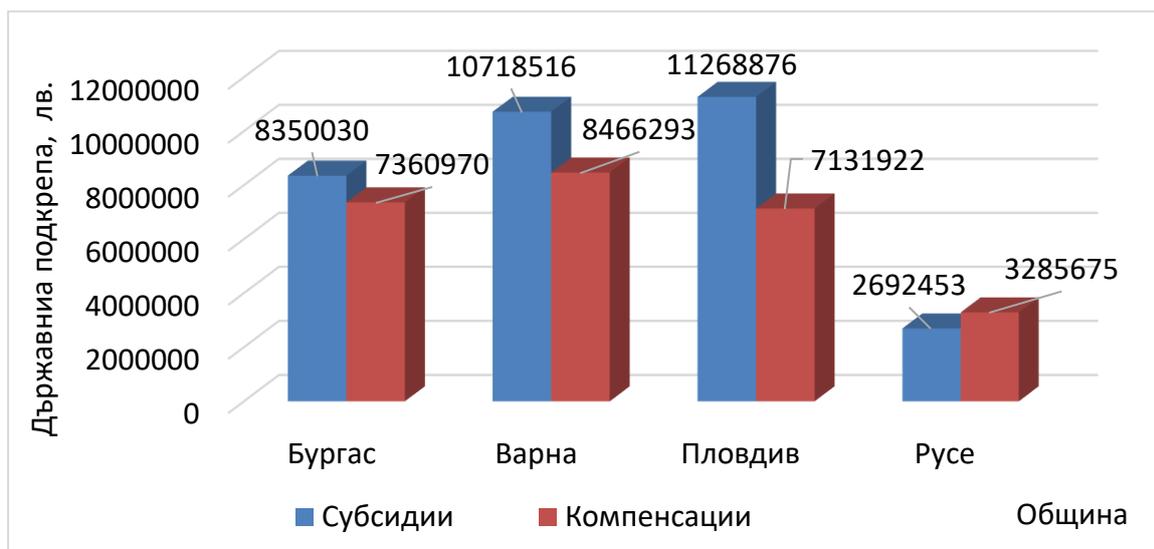
Трите общини Пловдив, Бургас и Варна са с по-голям дял на субсидии, съответно 53,15%, 55,87 и 61,24%, при Община Русе този дял е най-нисък 45%.

Таблица 2. Компенсиране на обществен пътнически транспорт в България

Мотиви за компенсации	Описание
-----------------------	----------

Покриване на загуби от намалени или безплатни билети	Съгласно Закона за автомобилните превози превозвачите са задължени да предоставят преференциални или безплатни превози за определени групи (ученици, студенти, пенсионери, хора с увреждания и др.). Компенсациите покриват разликата между реалната цена и намалената/нулевата тарифа.
Осигуряване на транспортна достъпност	Много линии са с нисък пътничкопоток и не носят печалба. Компенсациите гарантират изпълнението на техните маршрути.
Социална и публична функция	Без компенсации операторите биха се отказали от обслужване на нерентабилни линии или предоставяне на преференции, което би ограничило достъпа на уязвими групи.
Подкрепа за транспортните оператори	Компенсациите осигуряват финансова стабилност на операторите и предотвратяват прекъсване на транспортните услуги.

В Западна и Централна Европа субсидиите (оперативни и капиталови) често са 70%–80%, а компенсациите 20%–30%. Българският модел (по-висок процент компенсации от субсидии) показва по-скоро реактивна, социална политика, отколкото стратегическа транспортна политика. За сближаване с европейските практики е нужно увеличаване на субсидиите.

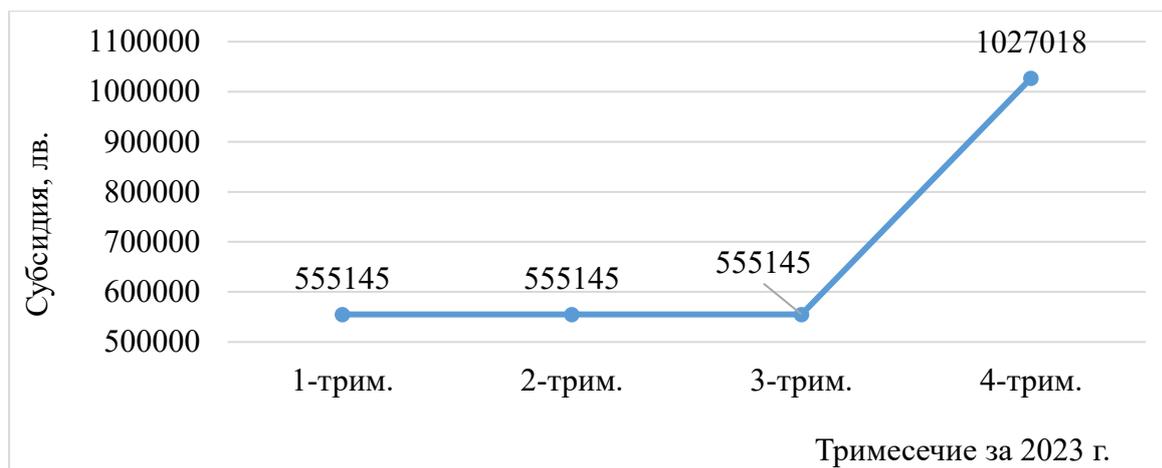


Фиг. 3. Разпределението на субсидии и компенсации за 2023 г. за големите общини на страната (без столицата)

#### Данни за Община Русе

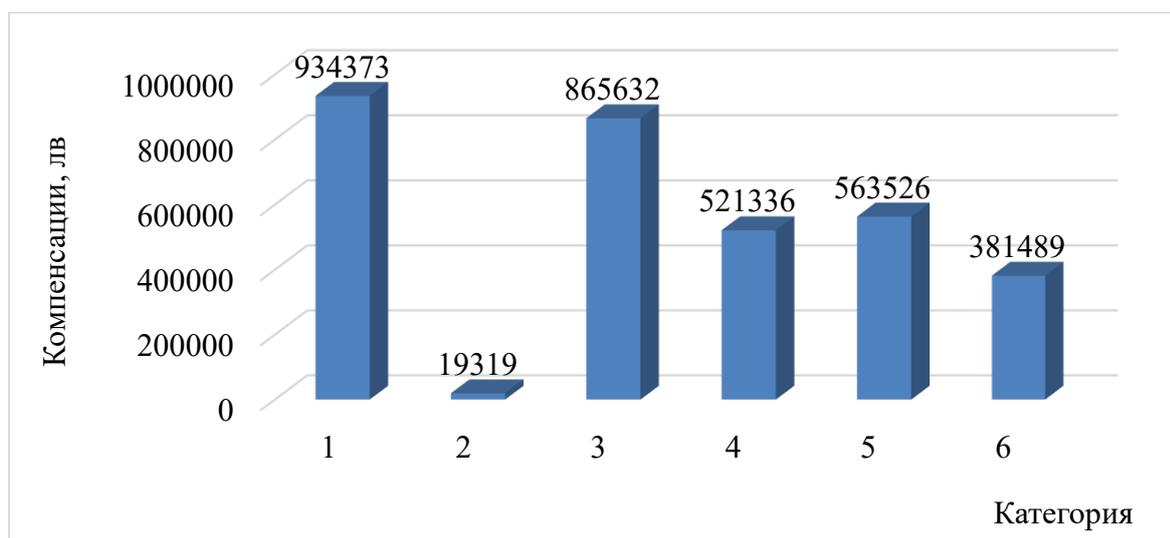
През 2023 г. държавните субсидии за обществения транспорт в Община Русе възлизат на 2 692 453 лв. Средствата се отпускат на тримесечие, но се наблюдава неравномерност във времевото разпределение, както е показано на фиг. 4.

През четвъртото тримесечие субсидията е 185% по-висока в сравнение с останалите, което може да доведе до напрежение в дейността на транспортните дружества, особено при затруднения с ликвидността.



Фиг. 4. Държавни субсидии в пътническия транспорт за Община Русе по тримесечия за 2023 г.

Общата стойност на компенсациите за обществения транспорт в Община Русе през 2023 г. е 3 285 675 лв., като разпределението им е илюстрирано на фиг. 5.



Легенда:

1. За транспорт на деца и ученици по чл. 283, ал. 2 от Закона за предучилищното и училищното образование;
2. Ветерани, военноинвалиди, военнопострадали;
3. Деца до 7 навършени години и от 7 до 10 навършени години;
4. Учащи;
5. Пенсионери;
6. За превоз на служители, ползващи право на безплатно пътуване при изпълнение на служебните си задължения в изпълнение на законови разпоредби.

Фиг. 5. Държавни компенсации за обществения транспорт в Русе за 2023 г.

През 2023 г. компенсациите съставляват 55% от общата публична подкрепа за обществения транспорт в Община Русе, което показва, че по-голямата част от средствата се използват за възстановяване на разходи при преференциални тарифи. Това подчертава социалната насоченост на местната транспортна политика, която цели осигуряване на достъпност, но в по-малка степен адресира дългосрочната устойчивост и нуждата от инвестиции, както и необходимостта от по-добро балансиране между социалните цели и устойчивото развитие на транспортната услуга.

По-високият дял на компенсация спрямо субсидиите обвързва приходите на операторите с точността на прогнозите за пътникопотока и навременното изплащане на средствата от страна на

държавата. При забавяне или намалено финансиране възниква риск от влошаване на финансовата стабилност на превозвачите, което може да доведе до: нарушения в редовността и качеството на обслужване, поради невъзможност за поддръжка на превозни средства или изплащане на заплати; намаляване на транспортните линии или честотата на курсовете, особено по слабо натоварени маршрути; отказ от изпълнение на обществени превози поради нерентабилност; натрупване на задължения и дългове от страна на операторите към доставчици и персонал; намалена мотивация за подобряване на услугата, тъй като приходите не зависят пряко от качеството, а от компенсиранията пътувания.

Освен това, ограниченият дял на капиталови субсидии ограничава възможностите за модернизация на подвижния състав и транспортната инфраструктура, което би могло да повлияе негативно върху качеството и устойчивостта на услугата в дългосрочен план.

Следва да се отбележи, че в настоящото изследване не се разглеждат общинските субсидии и компенсации, които зависят от политиките и бюджетните приоритети на местно ниво.

### ***Препоръки за подобряване на политиките за субсидии и компенсации в обществения транспорт***

- Насочване към по-висок дял на субсидиите, особено капиталовите, за устойчиво развитие;
- Равномерно разпределение на финансирането по тримесечия, което ще осигури предвидимост на средствата за операторите с цел подобро планиране и ликвидност;
- Целева капиталова подкрепа за устойчив транспорт с екологични цели – подкрепа за електрически, нискоемисионни превозни средства и устойчиви решения (електробуси, тролейбуси, зарядни станции, контактна мрежа и др.);
- Наличие на ясни правила за отчетност, индикатори за ефективност, обществени доклади и контрол;
- Разработване на визия и план за транспортното развитие с фокус върху интегрираност и устойчивост;
- Участие в европейски програми чрез съфинансиране;
- Подобряване на данните и регулярни оценки чрез създаване на база данни и система за мониторинг на ефективността на транспортната политика;
- Създаване на единен национален механизъм за компенсации, съчетаващ местно и централно финансиране.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Настоящото изследване подчертава централната роля на субсидиите и компенсациите в осигуряването на устойчив, достъпен и социално отговорен обществен пътнически транспорт в България. Анализът на нормативната рамка, финансовите механизми и разпределението на публичната подкрепа показва, че политиките в страната са ориентирани предимно към компенсиране на социални функции, отколкото към стратегическо развитие и модернизация на транспортната система.

Община Русе е представена като конкретен казус, който илюстрира дисбаланс в съотношението между субсидии и компенсации, както и рисковете от неравномерно разпределение на средствата по тримесечия. Макар високият дял на компенсации да отразява социална ангажираност, той поставя под въпрос дългосрочната устойчивост и инвестиционния потенциал на операторите.

Въз основа на направения анализ бяха формулирани редица препоръки – от увеличаване на дела на капиталовите субсидии, през въвеждане на по-прозрачни и предвидими механизми за финансиране, до необходимостта от интегрирани стратегии и подобрена информационна база. Посочените мерки са в съответствие с европейските насоки и добри практики и могат да подпомогнат сближаването на българския модел с утвърдените стандарти за устойчива градска мобилност в Европейския съюз.

В заключение, ефективното планиране и управление на субсидиите и компенсациите не бива да се разглежда само като бюджетен инструмент, а като ключов елемент от цялостната визия за

развитие на обществен транспорт, който е екологичен, икономически устойчив и достъпен за всички граждани.

### ACKNOWLEDGEMENT

Тази работа е съфинансирана от проект № 2025-ФТ-01 "Изследване на безопасността на движение в градска среда" на Русенски Университет "Ангел Кънчев".

### REFERENCES

- Graham, DJ. & Glaister, S. (2004). *Estimates of the elasticity of road traffic demand: A review*. *Transport Reviews*, 24 (3), 261–274. <https://doi.org/10.1080/0144164032000101193>
- European Commission. (2007). *Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1370&qid=1759910433164>
- European Commission. (2013). *Urban Mobility Package: Together towards competitive and resource-efficient urban mobility*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0913>
- European Commission. (2020). *Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0789>
- European Commission. (2023). *The New EU Urban Mobility Framework*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad816b47-8451-11ec-8c40-01aa75ed71a1>
- Fale, M. & Wang, Y. & Rupnik, B. & Kramberger, T. & Vizinger, T. (2025). *Systematic Review of Transportation Choice Modeling*. *MDPI*, Vol. 15, Issue 17, <https://doi.org/10.3390/app15179235>
- Liman, T. (2025). *Evaluating Public Transit Benefits and Costs Best Practices Guidebook*. Victoria Transport Policy Institute. <https://www.vtpi.org/tranben.pdf>
- Regulation (EU). (2016). *2016/679 of the European Parliament and of the Council on the Protection of Natural Persons with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, and Repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32007R1370>
- Tirachini, A. & Hensher, D. A. (2011). *Multimodal Transport Pricing: First Best, Second Best and Extensions to Non-motorized Transport*. *Transport Reviews*, 32(2), 181–202. <https://doi.org/10.1080/01441647.2011.635318>