

Проблемы железных дорог Восточной и Центральной Европы

Тяжелое наследие в виде накопленной задолженности и отсутствие ясности в финансировании общественно необходимых транспортных услуг ослабляют шансы железных дорог стран Восточной и Центральной Европы на успешную деятельность в условиях либерализации транспортного рынка Европейского союза. Есть разные мнения относительно того, как выйти из этого трудного положения.

Европейские законодательные органы в течение десяти с лишним последних лет сделали немало для создания единого, интегрированного и эффективного рынка перевозок, условия работы на котором были бы благоприятны для железнодорожного транспорта. Меры по открытию транспортного рынка постепенно осуществляются в масштабах всего Европейского союза. На железных дорогах 15 стран — «старых» членов ЕС активно проводится реструктуризация, и ее положительные результаты уже видны. Однако темпы развития в данном направлении неодинаковы, и правительствам предстоит приложить значительные усилия, чтобы потенциальные преимущества либерализованного транспортного рынка выражались в реальном и стабильном улучшении ситуации. Особенно важно это для железных дорог 12 стран, недавно вошедших в состав ЕС (так называемых новых членов ЕС).

К настоящему времени в рамках общей политики, направленной на достижение целей, которые сформулированы в Белой книге Европейской комиссии (2001 г.), одобрены четыре пакета руководящих документов по железнодорожному транспорту. В этих пакетах заложены основы создания единого открытого транспортного рынка на базе экономической либерализации и согласованных стандартов и спе-

цификаций для обеспечения технико-эксплуатационной совместимости объектов инфраструктуры и подвижного состава железных дорог стран-участниц. В отрасли многое сделано для достижения этих целей, но поставленные задачи до сих пор остаются не полностью решенными, и лишь немногие собственники могут воспользоваться благоприятными условиями вновь образуемой конкурентной среды.

Действительно, если меры по либерализации рынка явно необходимы для поощрения конкуренции, следует иметь в виду, что либерализации как таковой недостаточно для получения в отрасли желаемых результатов. Нужны и другие элементы, в частности разработка разумной и устойчивой «финансовой архитектуры» как для операторов инфраструктуры, так и для операторов перевозочной деятельности.

Институциональное отставание

В противоречие с буквой и духом директивы ЕС 2001/14 и руководства по оказанию общественно значимых услуг (документ № 1370) многие национальные железные дороги и операторы инфраструктуры Восточной и Центральной Европы испытывают хроническое недофинансирование. Средств, выделяемых государством, недостаточно, чтобы компенсировать операторам

инфраструктуры затраты на ее обновление и текущее содержание, а операторам перевозочной деятельности — компенсировать затраты на предоставление социально необходимого транспортного обслуживания в пассажирских сообщениях. Это приводит к дальнейшему раскручиванию спирали накопленной задолженности.

В результате ставки платы за пользование инфраструктурой железных дорог в странах Восточной и Центральной Европы в общем случае существенно выше применяемых в странах Западной Европы, в то время как качественный уровень инфраструктуры и подвижного состава продолжает быстро снижаться. В частности, в рассматриваемом регионе плата за доступ к инфраструктуре для операторов грузовых перевозок непропорционально больше, чем для операторов пассажирских перевозок. Этот и другие факторы делают железнодорожный транспорт менее конкурентоспособным не только по отношению к другим видам транспорта, но и к железнодорожному транспорту остальной Европы.

Для создания справедливой среды для межвидовой и внутривидовой конкуренции на транспортном рынке в качестве неременного условия необходима выработка четко сформулированных правил игры. Кроме того, в дополнение к улучшению показателей перевозочной деятельности и повышению уровня стандартов обслуживания пользователей требуется также устранение рисков, заложенных в неадекватно сформированной финансовой архитектуре и препятствующих нормальному функционированию общеевропейского транспортного рынка.

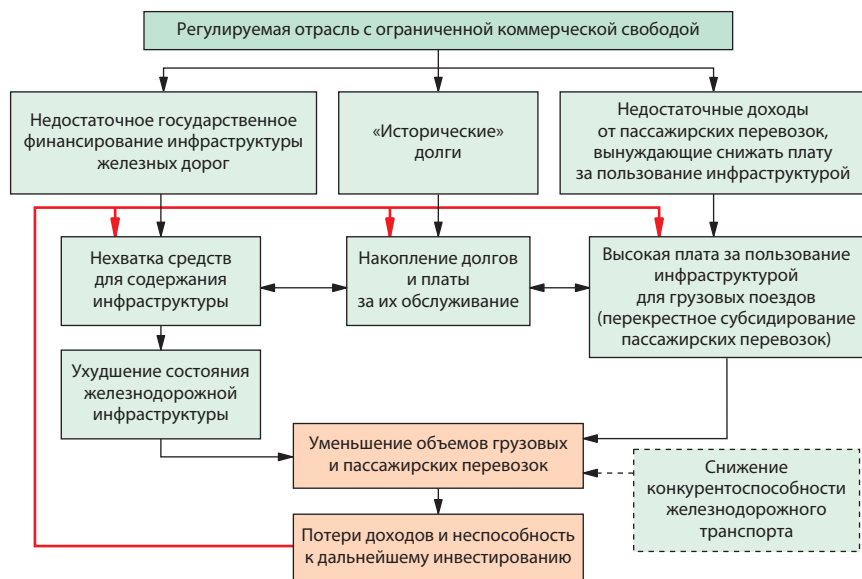


Рис. 1. Неспособность сформировать адекватную финансовую архитектуру может привести к созданию замкнутого круга недоинвестирования

Недофинансирование инфраструктуры

Как показано на рис. 1, неудовлетворительно сформированная финансовая архитектура включает основные отрицательные факторы влияния на финансовое положение железных дорог, тесно связанные между собой. Устранение этих факторов соответствовало бы основным целям, сформулированным в упомянутой выше Белой книге ЕС по железнодорожному транспорту.

Недостаток внимания хотя бы к одному из элементов может привести к серьезным отрицательным последствиям для отрасли как с функциональной, так и с экономической точки зрения.

Железнодорожную инфраструктуру в целях обеспечения безопасности движения поездов и максимального удовлетворения запросов пользователей во избежание перетока пассажиров и грузов на другие виды транспорта необходимо оптимально финансировать на базе согласованных многолетних контрактов. Обязанности правительств стран – членов Европейского союза по финансированию инфраструкту-

ры приведены в статье 6 директивы ЕС 2001/14. В данном документе, в частности, указано, что правительства должны обеспечивать, чтобы на нормальных деловых условиях и в течение разумного периода времени операторы инфраструктуры могли по меньшей мере достичь баланса между, с одной стороны, доходами в виде платы за пользование инфраструктурой, дополнительными доходами от иной коммерческой деятельности, а также государственными субсидиями и, с другой стороны, расходами на текущее содержание, ремонт и реконструкцию этой инфраструктуры.

Но даже если отвлечься от непременных аспектов безопасности, недостаточное инвестирование в инфраструктуру приводит к снижению качества оказываемых транспортных услуг. Нехватка средств обуславливает несвоевременное и неполное выполнение работ по содержанию инфраструктуры, что в свою очередь вынуждает вводить ограничения по скорости движения поездов и осевой нагрузке, уменьшая тем самым пропускную и провозную способность линий. Это усугубляется снижением

надежности перевозочной деятельности из-за неизбежного учащения работ по устранению дефектов и повреждений элементов инфраструктуры и связанных с ними перерывов в движении поездов.

Следствием являются значительные финансовые потери для операторов как инфраструктуры, так и перевозочной деятельности независимо от того, давно ли они присутствуют на рынке или только пришли туда.

К тому же административные органы часто требуют установления излишне высокой платы за пользование инфраструктурой, мотивируя это поиском средств для ее содержания. Однако данное решение неприемлемо, поскольку чрезмерно высокая плата делает грузовые перевозки по железным дорогам неконкурентоспособными и вынуждает грузовладельцев переходить на другие виды транспорта, чаще всего на автомобильный, а это идет вразрез с проводимой ЕС и большинством стран-членов политикой в области транспорта.

На рис. 2 показано соотношение между усредненной платой за предоставление нитки графика типичному грузовому поезду массой 960 т и пассажирскому поезду междугородных сообщений массой 590 т в разных странах – членах ЕС. Видно, что во многих странах Восточной и Центральной Европы это соотношение выглядит явно не в пользу грузовых поездов и является косвенным свидетельством того, что пассажирские сообщения перекрестно субсидируются за счет грузовых.

Низкая надежность перевозочной деятельности

Операторы инфраструктуры в условиях нехватки средств вынуждены работать «реактивно», т.е. предпринимая только меры по устранению внезапно возникших дефектов и неисправностей, и за-

частую не имеют возможности составлять планы предупредительно-профилактических работ на более или менее длительный период из-за того, что не знают, каково будет их финансовое положение в средне- и тем более долгосрочной перспективе. Практика содержания инфраструктуры направлена, главным образом, на экономию скудных имеющихся средств, однако такая неадекватная политика «латания дыр» в конечном счете обходится дороже и приводит к нарушениям в эксплуатационной деятельности. Кроме того, отсутствие перспективных планов не способствует эффективному использованию материальных ресурсов и персонала.

В результате движение грузовых и пассажирских поездов замедляется (а иногда даже временно прекращается) вследствие неудовлетворительного состояния инфраструктуры. Операторы перевозочной деятельности лишаются возможности точно соблюдать график движения поездов и поэтому вынуждены выплачивать компенсации пользователям их услуг. В «новых» странах — членах ЕС вопрос выплаты компенсаций может вызвать серь-

езные проблемы, поскольку им теперь тоже следует выполнять в полном объеме положения законодательства о правах пассажиров.

Компенсации за опоздания поездов, выплачиваемые операторами перевозочной деятельности, в принципе могут быть возложены на операторов инфраструктуры, если принятыми в соответствующих странах процедурами предусмотрена возможность выявления действительных «виновников». Такая практика, в частности, соответствует положениям Международной конвенции о железнодорожных перевозках (COTIF) от 1980 г. (с последующими дополнениями и изменениями), но Европейская комиссия обратилась к странам-участницам с просьбой временно приостановить ее применение. Поэтому во многих странах приходится обращаться к местному законодательству об ответственности, которое зачастую сформулировано нечетко и не обеспечивает достаточный уровень справедливости принимаемых решений. Следовательно, во многих случаях операторы перевозочной деятельности несут расходы по событиям,

происшедшим по вине операторов инфраструктуры.

Снижение надежности эксплуатационной деятельности и качества транспортного обслуживания приводит к сокращению клиентской базы, а недостаток средств вынуждает операторов инфраструктуры финансировать свои потребности через краткосрочные кредиты под высокие проценты, еще больше увеличивая операционные потери. Доступ к рынку капитала для инвестирования в капитальный ремонт или реконструкцию инфраструктуры ограничивается из-за плохой кредитной истории. Кроме того, из-за сложной конфигурации сети железных дорог точная идентификация доходов и затрат по отдельным участкам весьма затруднена, и поэтому инвесторы во многих случаях не могут быть уверены в правильной направленности капитальных вложений и достаточной их окупаемости.

Кроме того, страны Восточной и Центральной Европы, уже столкнувшиеся с нехваткой финансовых ресурсов, стоят перед проблемой выбора приоритетов инвестирования среди множества проектов, на-

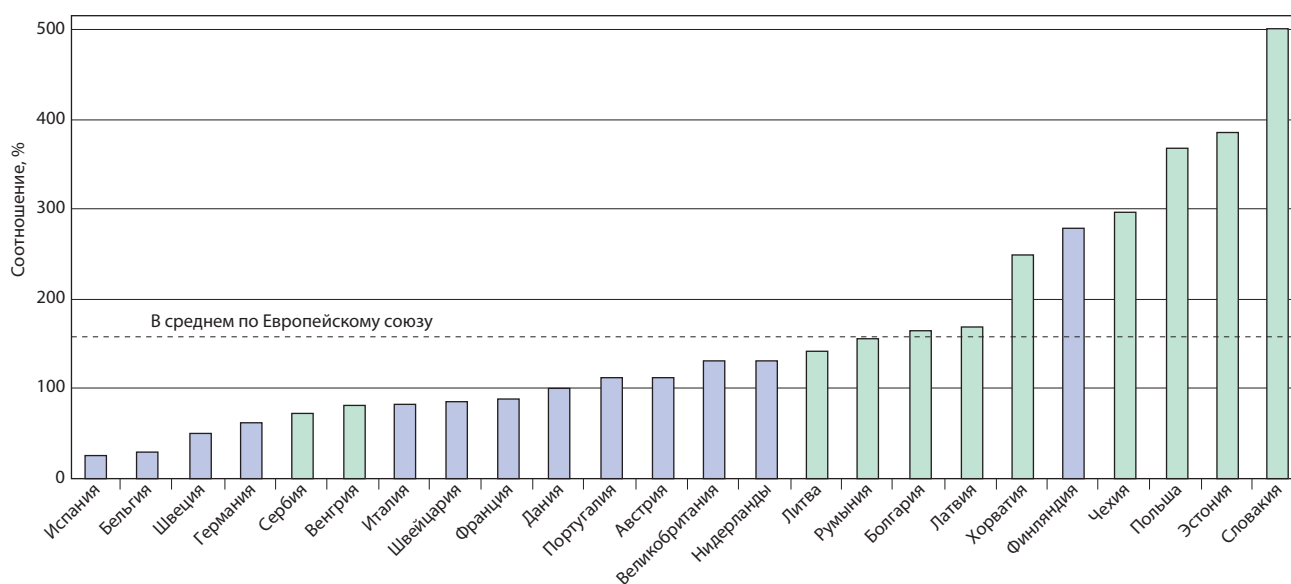


Рис. 2. Соотношение платы за пользование инфраструктурой между типичными грузовым и пассажирским поездами в разных странах Европы (зеленым цветом выделены «новые» страны — члены ЕС)

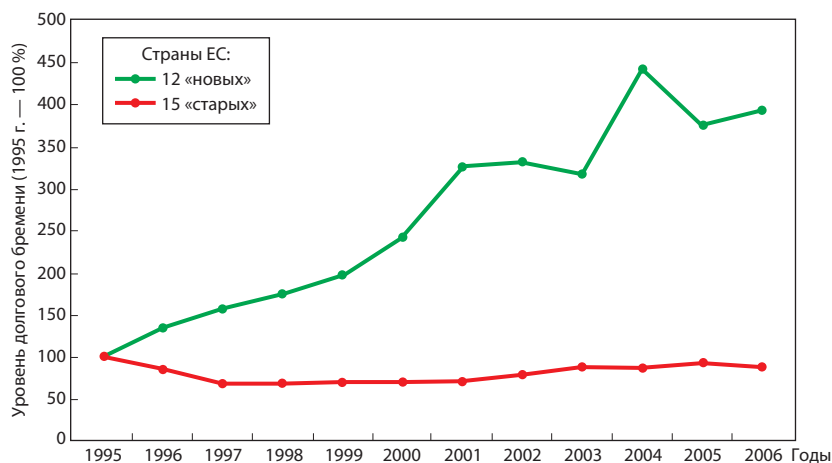


Рис. 3. Ситуация с долговым обременением железных дорог стран — членов ЕС

правленных на обеспечение нормального функционирования сети железных дорог. Во многих случаях финансирование, хотя бы частичное, проектов развития сети за счет грантов ЕС (по программе TEN-T, из фонда Cohesion) считается более привлекательным, чем использование бюджетных средств на содержание существующей инфраструктуры, и это приводит к дальнейшему ухудшению ее состояния, что можно видеть, например, в Румынии.

По ключевым вопросам текущего содержания, ремонта и реконструкции инфраструктуры железных дорог правительства должны тщательно определить приоритеты расходования имеющихся средств и согласовать с операторами инфраструктуры объемы и стоимость работ на соответствующих объектах. Для оптимизации результатов предыдущих инвестиций необходимо надежное и постоянное финансирование содержания инфраструктуры на основе прозрачных деловых взаимоотношений между правительствами и операторами, предпочтительнее в виде многолетних контрактов. Вместе с тем следует иметь в виду, что выделение дополнительных средств на содержание существующей инфраструктуры неизбежно означает ограничение финансирования строительства новой,

так что здесь нужен поиск разумного компромисса.

Во время как новые проекты укрепляют единство Европейского союза, политики при принятии решений обязаны иметь в виду степень отягощения долгами железных дорог разных стран. Долговое обременение национальных бюджетов, обуславливающее необходимость привлечения различных фондов ЕС к участию в финансировании железнодорожных проектов, не должно влиять на способность поддерживать имеющуюся инфраструктуру в надлежащем состоянии.

Проблема долгов

Бремя «исторических» долгов, которым отягощены операторы инфраструктуры и перевозочной деятельности, а также национальные железнодорожные холдинговые компании, также нуждается в облегчении. В 15 «старых» странах — членах ЕС эту задачу в определенной мере удастся решить (или хотя бы не усугубить), но в «новых» 12 странах ситуация сложнее.

Как следует из рис. 3, в «старых» странах — членах ЕС уровень долгов несколько снизился, но в «новых» странах в течение 10 лет после их вступления в Европейский союз он продолжал ра-

сти. Большую часть этого бремени приходится нести операторам инфраструктуры, что увеличивает их расходы и ограничивает доступ к кредитам для осуществления мер по содержанию и реконструкции инфраструктуры.

Кроме того, и операторы перевозочной деятельности тоже вынуждены выплачивать остатки прежних долгов, причем их положение еще более отягощается из-за финансовых потерь, обусловленных недостаточной компенсацией расходов, связанных с обязательным предоставлением социально значимого транспортного обслуживания. Это, в свою очередь, препятствует созданию справедливых условий для конкуренции между разными операторами, обеспечения гибкости в управлении финансами и доступа к выгодным кредитам.

Ситуация с долгами в наиболее отстающих в этом отношении странах продолжает ухудшаться, и во многом это объясняется невыполнением на правительственном и местных уровнях существующих обязательств перед железнодорожным транспортом. В условиях экономического кризиса реструктуризация долгов и достижение баланса платежей могут дать возможность пересмотреть в том числе и долги, относящиеся к железным дорогам, в соответствии с руководящими документами Европейской комиссии о поддержке отдельных отраслей со стороны государства.

В разных странах решения, направленные на снижение уровня долгового бремени, могут быть разными в зависимости от общей макроэкономической ситуации и типа долгов. Вместе с тем со стороны Европейской комиссии ожидаются шаги по смягчению требований, при выполнении которых возможна государственная поддержка, и поощрению стран Восточной и Центральной Европы к реструктуризации железнодорожных долгов.

Неадекватность компенсаций

Расходы железных дорог, связанные с обязательным выполнением социально необходимого транспортного обслуживания, должны компенсироваться в полном объеме, в том числе с учетом получения разумной прибыли. Требования к правительствам и местным администрациям относительно непрямой компенсации таких расходов сформулированы в статье 6 (2) руководящего документа 1191/69, выпущенного еще в 1969 г. и актуализированного в 2007 г. документом 1370/2007.

В докладе, опубликованном Сообществом европейских компаний — операторов железнодорожных перевозок и инфраструктуры (CER), подчеркнуто, что практически во всех странах — членах ЕС общественно значимые затраты железных дорог компенсируются не полностью. Из-за этого операторы несут финансовые потери, вынуждающие их прибегать к краткосрочным займам. CER отмечает, что в настоящее время, как правило, компенсируются не более 60–70% таких затрат, вследствие чего убытки железных дорог достигают существенной величины. Одна из западно-европейских железных дорог сообщила, что неадекватность компенсации затрат, связанных с оказанием социально значимых услуг, обходится ей примерно в 100 млн. евро в год. Естественно, в странах Восточной и Центральной Европы ситуация в данном аспекте еще хуже.

В последнее же время финансовое давление, оказываемое экономическим кризисом, еще больше ограничивает возможности бюджетов, особенно на местном уровне. В результате местные администрации сокращают и без того недостаточные компенсации расходов на социально значимые транспортные услуги (иногда чуть ли не в 2 раза), не уменьшая при этом объем требований по оказанию таких услуг.

Европейская комиссия полностью осознает серьезность ситуации с неадекватным компенсированием расходов на социально необходимые услуги, особенно в странах Восточной и Центральной Европы, где социально необходимыми можно считать практически все пассажирские перевозки. Обусловленные их выполнением финансовые потери железных дорог неизбежно вводят операторов перевозочной деятельности в замкнутый круг упадка.

Есть несколько факторов, которые препятствуют адекватному компенсированию. Среди них можно отметить следующие.

Некоторые обязательства по социально необходимому транспортному обслуживанию являются как бы принудительными и не всегда формулируются соответствующими органами с достаточной точностью. Из-за этого операторы перевозочной деятельности вынуждены продолжать их выполнение даже без оформления соответствующих компенсационных контрактов во избежание политических конфликтов в случае прекращения оказания таких услуг или уменьшения их объема.

- Связанные с этим потери вынужденно компенсируются путем открытого или скрытого перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых, что, естественно, отрицательно влияет на коммерческую жизнеспособность грузовых перевозок. В то время как теоретически это может выглядеть как свободный выбор железных дорог, на деле такое перекрестное субсидирование является незаконным, если к нему принуждают административные органы разных уровней или если бездействие этих органов не оставляет железным дорогам иного выбора.

Проблема усугубляется недостаточными темпами обновления парка подвижного состава. Средний возраст подвижного состава, используемого в социально зна-

чимых пассажирских перевозках в странах, входящих в зону CER, составляет в среднем 30 лет, что, естественно, сказывается на качестве и имидже таких перевозок. Старейший подвижной состав дорожке эксплуатировать, обслуживать и ремонтировать, к нему трудно подобрать запасные части, он не обеспечивает требуемой провозной способности. Из-за снижения качества транспортного обслуживания пассажиры переходят на другие, менее дружелюбные к окружающей среде виды транспорта, в первую очередь на автомобильный.

Все это отрицательно влияет на общую конкурентоспособность операторов железных дорог, выполняющих социально необходимые перевозки, по отношению к другим операторам, не связанным такими обязательствами или получающим адекватные компенсации.

Первым и самым естественным способом решения этой проблемы является полное и правильное выполнение странами — членами ЕС соответствующих руководящих документов, регламентирующих социально необходимые перевозки. Вмешательство Европейской комиссии в таком случае может иметь следующие положительные последствия:

- заключение с операторами справедливых контрактов на оказание социально значимых транспортных услуг с учетом фактических возможностей бюджетов разных уровней;

- достижение рассчитанных на длительное время договоренностей между железными дорогами, правительствами и местными администрациями, которые создавали бы условия для стратегического планирования и инвестиций в улучшение транспортного обслуживания;

- разработка инновационных финансовых механизмов приобретения или взятия в аренду современного подвижного состава, а также формирования структуры собственности на подвижной состав;

- выделение проектов для реализации по принципу государственно-частного партнерства или с частичным финансированием со стороны общеевропейских фондов.

Несправедливые правила игры

Неравные условия для межвидовой конкуренции на транспортном рынке ухудшают финансовое положение железных дорог. Политика ЕС в области транспорта и экологии в принципе благоприятствует железнодорожному транспорту, но она плохо согласуется с политикой, осуществляемой в отдельных странах, в том числе в отношении тарифов и налогов. Виды транспорта, менее экономичные и больше загрязняющие окружающую среду, такие, как автомобильный и воздушный, продолжают пользоваться разного рода преимуществами. Так, во всей Европе воздушный транспорт освобожден от уплаты топливного налога, в то время как железные дороги обычно выплачивают такой налог; в Германии компании воздушного транспорта при обслужи-

вании международных сообщений от налогов освобождены, а международные железнодорожные сообщения подлежат обложению налогом на добавленную стоимость.

Другие политические инициативы, например так называемая Схема торговли квотами на вредные для окружающей среды выбросы (Emission Trading Scheme, ETS), также косвенным образом ухудшают положение железнодорожного транспорта, поскольку охватывают генерирование и использование электроэнергии — основного вида энергоресурсов на железных дорогах, и это при том, что железнодорожный транспорт является самым экологически чистым с точки зрения выделения загрязнителей окружающей среды. И наоборот, весь автомобильный транспорт в схему ETS не включен, налогообложение перевозок автомобилями большой грузоподъемности в значительной мере смягчено, а соответствующие выплаты воздушного транспорта сократятся на 85% начиная с 2012 г., когда он войдет в данную схему.

Проблема неадекватной финансовой архитектуры железных до-

рог Европы вполне очевидна. Более того, неблагоприятные симптомы стали наблюдаться и в Западной Европе. Финансовое бремя, которое вынуждены нести как операторы перевозочной деятельности, так и операторы инфраструктуры, становится все более тяжелым. Это отрицательно влияет на стабильность и эффективность их работы, а также на экономическое положение и перспективы развития. Кроме того, в общеевропейском контексте это препятствует созданию единого конкурентного транспортного рынка.

И если в законодательных актах ЕС заложены основы такого рынка, то реализация этих основных положений все еще сдерживается неадекватным финансированием. Поэтому формирование оптимальной финансовой архитектуры железнодорожного транспорта со временем приобретает все большую важность.

L. Lochman. Railway Gazette International, 2010, № 2, p. 38–41; материалы Сообщества европейских компаний — операторов железнодорожных перевозок и инфраструктуры (www.cer.be).

Редакция журнала

«Железные дороги мира»

**приглашает на внештатную работу переводчиков с английского, немецкого и французского языков, имеющих опыт работы на железнодорожном транспорте и проживающих в Москве или Московской области.
Обращаться по телефону (499) 317-55-65 или по электронной почте zdm@css-rzd.ru.**