

Великобритания — концепция грядущих перемен

Опубликованные в мае 2011 г. результаты анализа эффективности железнодорожного сектора британской экономики свидетельствуют, что железные дороги в Великобритании работают с удельными расходами, которые на 40% выше, чем во Франции, Нидерландах, Швеции и Швейцарии.

Отчет Realising the Potential of GB Rail

Железные дороги Великобритании находятся на пороге очередного цикла реформ. Правительство готовит предложения по пакету документов, призванных обеспечить устойчивое развитие железных дорог с меньшими затратами и лучшими результатами как для налогоплательщиков, так и для пользователей. Основанием для разработки предложений стал опубликованный 19 мая 2011 г. отчет под названием Realising the Potential of GB Rail («Реализация потенциала Британских железных дорог»), подготовленный возглавляемой сэром Р. МакНалти (R. McNulty) рабочей группой, которая в течение 15 мес анализировала структуру расходов железнодорожной отрасли и подготовила предложения по повышению ее эффективности. Группа начала работу по заданию министерства транспорта в ноябре 2009 г., поскольку и в министерстве финансов, и в министерстве транспорта укреплялись мнения по поводу выхода из-под контроля расходов по эксплуатации, обслуживанию и обновлению фрагментированных национальных железных дорог.

Стремительный рост затрат на инфраструктуру, начавшийся во времена администрации Railtrack (который пытается взять под

контроль нынешняя компания инфраструктуры Network Rail), усугубляется последствиями экономического спада. В результате не выполняются амбициозные обязательства по франшизам (прогнозировался рост доходов на 10% в год), а министерство финансов вместо того, чтобы получать увеличенные премиальные от компаний — владельцев франшиз, вынуждено оказывать поддержку наиболее пострадавшим операторам.

Основной вывод исследования состоит в том, что сложная фрагментированная структура, имеющая место в отрасли в течение последних 15 лет, не способствовала сокращению расходов. Поэтому

особенно важно идентифицировать все факторы влияния на расходы, препятствующие эффективной работе на уровнях законодательной базы, эксплуатации и сложившейся корпоративной культуры. В некоторых аспектах созданная в 1990-х годах структура дала положительные результаты, в частности в плане роста пассажирских и грузовых перевозок, уровня безопасности, эксплуатационной деятельности и соответствия ожиданиям потребителей (рис. 1). В 2010/2011 финансовом году пассажирооборот достиг наивысшего с 1920-х годов уровня, причем он выполнен на сети, размеры которой уменьшились почти в 2 раза. Прогнозируется, что собственному росту спроса на транспортные услуги, с одной стороны, и осведомленности в вопросах охраны окружающей среды, с другой, могут способствовать удвоению спроса на перевозки к 2030 г. Это дает возможность железным дорогам активно поддержать и стимулировать национальный экономический рост, устойчивое развитие, социальную и региональную целостность.

Немногие крупные отрасли имеют такие перспективы роста, однако реальное освоение прогнозируемых объемов возможно только при условии трансформации отрасли.

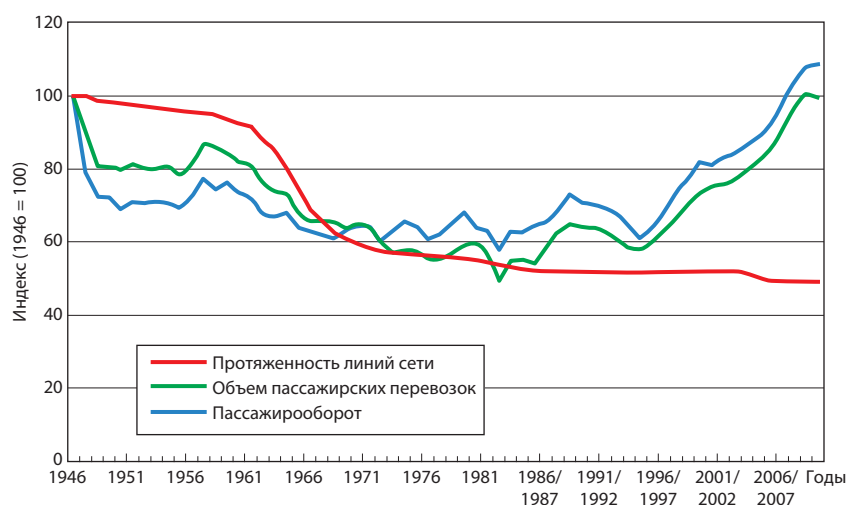


Рис. 1. Динамика изменения протяженности линий Британских железных дорог, пассажирооборота и объема перевозок с 1946 по 2009 г.

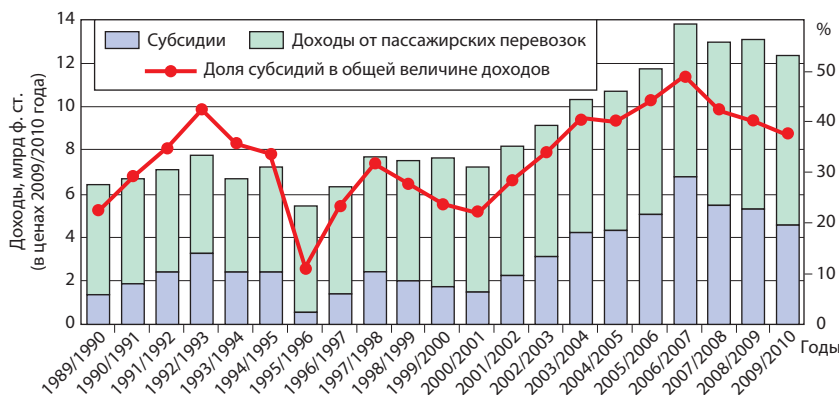


Рис. 2. Динамика доходов и субсидий с 1989/1990 по 2009/2010 финансовые годы

Удельные расходы в пассажирских перевозках в 2009/2010 году, несмотря на рост их объема, остались на том же уровне, что и 15 лет назад, а именно 0,2 ф. ст./пассажира-км. В грузовых перевозках удельные затраты снизились.

В годы приватизации только грузовой бизнес был продан напрямую, без концессионных соглашений — франшиз (субсидируемых государством концессий на оказание социально значимых услуг). Грузовые перевозки выполняются на рынке логистических услуг, где сильна конкуренция между самими железнодорожными компаниями и операторами других видов транспорта. Грузовые компании не получают субсидий и сами оплачивают право пользования инфраструктурой. Государственная поддержка

оказывается только в случаях, когда требуется перераспределить грузовые потоки между видами транспорта в интересах экологии и по некоторым другим причинам. С 1997 г. частные грузовые компании осуществили значительные инвестиции в приобретение нового подвижного состава и мероприятия по освоению новых рыночных сегментов. При этом финансовые результаты их перевозочной деятельности были удовлетворительными.

Увеличение объема пассажирских перевозок на 57% способствовало росту доходов на 2,7 млрд ф. ст. в год, которому, однако, можно противопоставить увеличение субсидий на 1,7 млрд, повышение эксплуатационных расходов компаний-операторов на 2 млрд и выплаты в размере 2,7 млрд ф. ст. компании

инфраструктуры Network Rail. Иными словами, отрасль не имела собственных средств для инвестиций в развитие.

С 1996/1997 по 2009/2010 финансовые годы чистый прирост субсидий достиг 1,7 млрд ф. ст., вследствие чего их доля (6,8 млрд ф. ст.) в общих поступлениях железных дорог (доходы от перевозок пассажиров плюс субсидии) в 2006/2007 году достигла 49%, в 2009/2010 году снизившись до 37% (4,6 млрд ф. ст.), но оставаясь при этом выше доли участия правительства, обычной в 1990-е годы (рис. 2).

Результаты анализа

Расходы по пассажирским перевозкам (исключая из рассмотренных проценты) с 1996/1997 финансового года выросли на 60%, или на 4 млрд ф. ст., и достигли 11 млрд ф. ст. в 2009/2010 финансовом году. Динамика роста была следующей. В первые 4 года после приватизации уровень расходов был стабильным, но крушение под Хатфилдом в 2000 г. по причине излома рельса вызвало их рост (рис. 3), чему способствовала также неэффективная деятельность тогдашней администрации инфраструктуры Railtrack. Новая компания Network Rail смогла добиться снижения расходов эксплуатационных и на текущее содержание на 30% (на 1,1 млрд ф. ст.), т. е. до уровня, предшествующего крушению. В настоящее время расходы на обновление инфраструктуры выше на 1,1 млрд ф. ст., а затраты на развитие сети, обусловленные выполнением ряда крупных проектов, выше на 1 млрд, чем в 1996/1997 финансовом году. Расходы на обеспечение движения поездов выросли на 1,7 млрд ф. ст., из которых 800 млн обусловлены увеличением поездо-км, большая часть оставшегося определяется ростом расходов из-за увеличившейся численности персонала. Показательно, что за рассматриваемый период производительность труда в

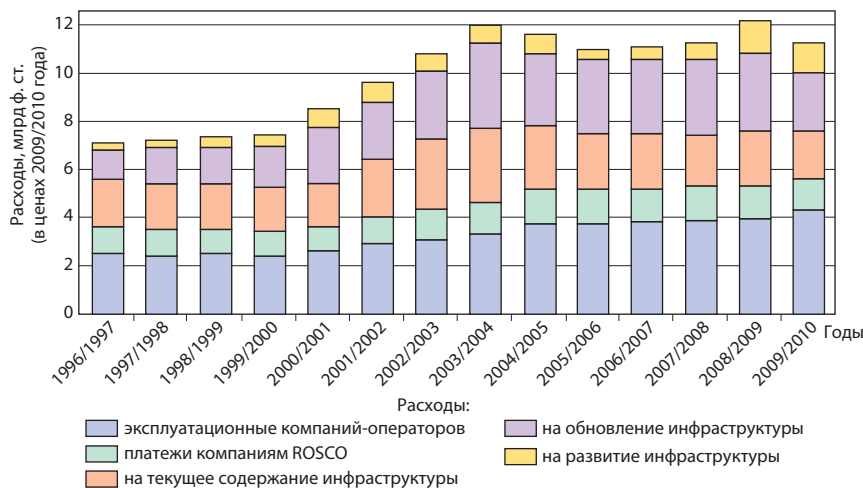


Рис. 3. Динамика доходов железных дорог Великобритании

пассажирских перевозках снизилась на 9%, а в грузовых выросла на 35%.

Годы существования национальных Британских железных дорог (BR) отличались жесткими бюджетными ограничениями, которые в какой-то мере определяли дефицит инвестиций, но эти ограничения оказались более эффективными с точки зрения контроля за расходами и финансами отрасли, чем постприватизационные контрольные режимы. В отчете подчеркнуто, что принципиальным ключом к улучшению финансового положения являются собственные усилия отрасли по повышению эффективности, в частности по сокращению удельных расходов и формированию резервов за счет прибыли.

В рамках данной работы был подготовлен также прогноз расходов железных дорог страны в случае эксплуатации с максимальной эффективностью на уровне, достигнутом в других приватизированных отраслях. Исходной точкой анализа стало предположение, что затраты отрасли, в 2008/2009 году составившие 12 млрд ф. ст., будут ниже на 2,5–3,5 млрд ф. ст. Порядка 1,2 млрд ф. ст. экономии можно получить благодаря повышению эффективности, требуемой от компании Network Rail ведомством регулирования (ORR) в контрольном периоде 4 (CP4, 2009–2014 гг.) и еще 600 млн ф. ст. в следующем контрольном периоде CP5. Однако расходы желательнее сократить еще на 0,7–1,7 млрд ф. ст., для чего необходимо повышение эффективности на 20–30% к 2018/2019 году. Представленные в отчете рекомендации подготовлены для максимальной границы диапазона, т. е. для 30%-ного повышения эффективности.

Сравнение с европейскими странами

Эффективность. Сравнение с другими европейскими железными дорогами выявило значительный

разброс с точки зрения их эффективности. Если политика франшиз в Великобритании привела к незначительному снижению расходов, то конкурсный подход при заключении контрактов в Нидерландах сказался в повышении эффективности на 20–50% по сравнению с практикой прямых процедур, повышающей эффективность только на 10%. В Швеции тендеры способствовали сокращению субсидий на 20–30%, а в Германии привели к сокращению расходов на величину порядка 20% при повышении уровня обслуживания (несмотря на проблемы с некоторыми контрактами, это сокращение удалось сохранить и в следующих циклах конкурсов). Даже в Великобритании наблюдается разброс порядка 30% между наименее и наиболее эффективными компаниями-операторами.

Различия в эффективности между Великобританией и отмеченными странами в какой-то части объясняются подходами к франшизам. Если в Великобритании во франшизы попадали все сообщения, то в континентальной Европе, главным образом, только субсидируемые региональные сообщения, а дальние сообщения на основной сети оставались в ведении крупных государственных компаний. Гибкость новых операторов позволяет им работать с большей производительностью, чем их предшественникам.

В сопоставительном анализе расходов на железных дорогах Великобритании и четырех стран континентальной Европы (Франции, Швеции, Швейцарии и Нидерландов) рассматривались элементы затрат на инфраструктуру и эксплуатацию с учетом доли электрифицированных, одно- и многопутных участков, скорости движения поездов и расстояний между станциями. Несмотря на разные структуры и размеры сетей, удельные расходы на четырех рассмотренных европейских железных дорогах

находятся в пределах от 112 до 124 ф. ст./1000 пассажиро-км, тогда как в Великобритании они равны 202 ф. ст. Великобритания также отстает по уровню использования поездов, имея удельный показатель 107 пассажиро-км/поездо-км по сравнению с 137 и 140 в Нидерландах и Швеции. Самый высокий уровень достигнут во Франции (294 пассажиро-км/поездо-км у поездов TGV) благодаря развитой системе высокоскоростных сообщений, которые удовлетворяют значительную долю спроса на транспортные услуги (рис. 4).

Повышение уровня использования поездов в Великобритании не сократит текущий уровень расходов, но позволит перевозить больше пассажиров без увеличения затрат и повысить производительность отрасли в целом. Если, например, улучшить уровень использования поездов на 5%, это равнозначно повышению эффективности, оцениваемому в 500–700 млн евро в год.

Тарифная политика. Существующая тарифная структура фундаментально не изменялась со времен приватизации железных дорог, т. е. с середины 1990-х годов. Политика незначительных поэтапных изменений привела к сложной и нелогичной структуре, которая не выполняет главной задачи в условиях рынка — не помогает операторам эффективно реагировать на изменения спроса. В Великобритании средняя плата за проезд в расчете на 1 пассажиро-км на 30% выше, чем

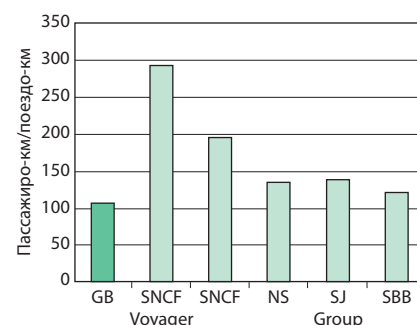


Рис. 4. Анализ эффективности использования поездов (2009 г.)

в других странах, при этом некоторые тарифы ниже уровня, приемлемого для пассажиров. Кроме того, отрасль отстает от других в применении интеллектуальных систем оплаты (например, смарт-карт и других технологий), являющихся необходимым условием более гибкого реагирования и повышения эффективности.

Задачи транспортной политики

Неясность ситуации. Отчет фиксирует как основной барьер повышения эффективности практику разделения ответственности между министерством транспорта и отраслью. За прошедшие 15 лет произошли учреждение и ликвидация ведомства пассажирских франшиз (Office of Passenger Rail Franchising), администрации Strategic Rail Authority, коллапс компании Railtrack, реформа ведомства регулирования (Office of Rail Regulation) и усилилось регламентирование со стороны министерства транспорта. Взаимодействие между Network Rail и операторскими компаниями организовано не на должном уровне в силу того, что их деятельность определяется совершенно разными стимулами.

Выражено предположение, что, с одной стороны, отрасль не была наделена ответственностью в той степени, которая необходима для активизации деятельности по снижению расходов; с другой стороны, современная ситуация отражает положение, когда, по мнению многих наблюдателей, степень вовлечения министерства в решение вопросов железнодорожного транспорта даже превосходит ту, что была до его приватизации, а политика правительства недостаточно ясно выражена и доведена по заинтересованным сторонам.

Рекомендовано более четко прописать роли правительства и предприятий отрасли с более явным акцентом на сокращение расходов. В

частности, следовало бы наделить частный сектор более совершенными четкими стимулами и средствами поощрения инноваций и эффективности с точки зрения как коммерческой деятельности, так и обеспечения показателей, оговоренных правительством. В этом аспекте важно интегрировать политику в области железных дорог со стратегиями развития других видов транспорта, чтобы была очевидна связь между расходами на рельсовый транспорт и ключевыми приоритетами.

Определение ролей. В широком смысле в задачи правительства (министерства транспорта) входит сформулировать, какие услуги должны оказывать железные дороги, а задача отрасли — определить, как это сделать, и обеспечить выполнение поставленных задач. Соответственно, министерство транспорта выбирает направления развития, уровень доступных инвестиций, определяет цели и задачи; кроме того, оно должно периодически (при участии ведомства регулирования) контролировать эффективность и производительность железнодорожной системы в целом, чтобы выявлять области, требующие изменения в подходах. Подобные ревизии целесообразно проводить в соответствии с подготовкой очередных документов High-Level Output Specification (HLOS) и Statement of Funds Available (SoFA). Отчет рекомендует сохранить этот порядок, но дополнить процесс ревизии HLOS/SoFA постановкой задач по сокращению расходов.

Отдельные компании-операторы решают свои собственные коммерческие задачи в рамках имеющихся франшиз, лицензий и стимулов, заданных правительством и ведомством регулирования. Важно, чтобы эти рамки не препятствовали достижению общепромышленных целей.

В отчете поддерживаются предложения правительства по реформе системы пассажирских франшиз в сторону удлинения их сроков (до

15 лет по сравнению с нынешними 7 годами) в целях поощрения инвестиционной деятельности компаний-операторов, упрощения различного рода процедур и изменения системы поддержки доходов. Кроме того, рекомендовано усилить мотивацию пассажирских компаний по сокращению удельных расходов.

Отчет рекомендует создать новую структуру Rail Delivery Group (RDG), объединяющую представителей крупных компаний. Отрасль отреагировала на это предложение буквально мгновенно образованием такой группы, объединившей 11 компаний: Network Rail, FirstGroup, National Express, Directly Operated Railways, Go-Ahead, Arriva, Freightliner, Virgin Trains, Stagecoach, DB Schenker и Abellio. Потребует время, чтобы решить, какой степенью ответственности наделить группу RDG в части координации вопросов на системном уровне. Выражена идея учреждения нового агентства Rail Systems, сферой компетенции которого в координации с министерством транспорта, компанией Network Rail, ведомствами регулирования (ORR) и по вопросам безопасности и стандартов (RSSB) будет идентификация новых методов эксплуатации и технологий, мониторинг системных вопросов и администрирование отдельных проектов отраслевого значения.

Обосновано функционирование единого регулирующего ведомства за счет передачи министерством транспорта ведомству ORR функций надзора за тарифами, деятельности по франшизам и обязательств по обслуживанию пассажиров, чтобы уйти от современной ситуации, когда министерство выполняет обе функции: распределения и регулирования франшиз. Таким образом будет реализована генеральная философия наделения отрасли большей степенью ответственности и меньшей степенью вовлечения министерства в вопросы менее широкого масштаба.

Децентрализация полномочий. Поскольку предоставление транспортных услуг железнодорожным транспортом требует от участников процесса тесной кооперации, отмечена актуальность идеи децентрализации ответственности в степени, допускающей взаимодействие поездных операторов и управляющих инфраструктурой на региональном уровне для решения местных вопросов. Поддержана озвученная в начале мая 2011 г. политика Network Rail по распределению ответственности за обеспечение эксплуатации и текущего содержания инфраструктуры между региональными группами управления. В отчете предложена структура из 12 направлений. Ввиду отсутствия видимых причин для централизованного контроля за автономными инфраструктурными компаниями рассмотрен вариант преобразования Network Rail в холдинг и управления концессиями на отдельные направления ее дочерними компаниями или сторонними организациями. К 2014/2015 финансовому году ожидается появление по крайней мере одной независимой компании, управляющей выделенным ей направлением в рамках пилотного проекта. В этой роли может выступить, например, компания-оператор или строительная организация.

Идентифицированы три возможных уровня взаимодействия доминирующих операторов на выделенных направлениях с местной управляющей инфраструктурой компанией:

- минимальный — разделение доходов и расходов и решение общих задач;
- средний — совместные предприятия Network Rail с компаниями-операторами;
- максимальный — полная вертикальная интеграция через концессионные соглашения на управление инфраструктурой и перевозками.

Отмечено, что не должно быть системных предпочтений тому или

иному уровню взаимодействия, но важно, чтобы министерство транспорта и ORR гарантировали полное разделение доходов и расходов, как минимум, во всех новых франшизах. По крайней мере два совместных предприятия или альянса, по мнению рабочей группы, должны появиться к 2013/2014 финансовому году. Существующие механизмы законодательного регулирования будут гарантировать другим операторам, в частности компаниям грузовых перевозок, открытый доступ к инфраструктуре.

В целях гарантий финансовой прозрачности предлагается упразднить субсидии Network Grant, направляемые напрямую компании Network Rail, и тем самым вернуться к первоначальной модели, согласно которой все субсидии выплачиваются в виде платы за доступ к инфраструктуре, вносимой компаниями-операторами, с надлежащей защитой интересов грузовых компаний. Такой порядок теснее связывает выплаты со степенью использования и позволяет анализировать, что именно приобретает за счет субсидий.

Ожидаемый эффект

Отмечая, что в текущих программах по ускорению развития железных дорог страны не проявляется последовательный системный подход, отчет рекомендует усиливать внимание к вопросам управления программами, в том числе по организации закупок в целом и подвижного состава в частности. Горизонт планирования на глубину до 30 лет даст отрасли и ее поставщикам понимание потребностей и возможность оптимального планирования и принятия решений.

Поскольку расходы на персонал достигают 4 млрд ф. ст. в год, эта область также не может остаться без изменений. Эпоха роста выплат на всех уровнях с опережением инфляции должна подойти к концу.

С точки зрения роста производительности труда вождение поездов в

одно лицо должно стать нормой для сообщений всех видов, а привлечение дополнительных членов бригады может быть оправдано только вескими причинами коммерческого и технического характера или настоятельной необходимостью иного свойства. Надлежит пересмотреть сложившуюся практику продажи билетов с точки зрения широкого применения современных технологий, включая использование смарт-карт, билетопечатающих машин, режимов on-line и мобильных средств.

Как и во многих других странах, значительная часть субсидий приходится на покрытие расходов по обслуживанию региональных сообщений. Общеизвестно социальное значение подобных услуг, но не менее важно найти пути эксплуатации таких линий с меньшими расходами. Желательно более активное вовлечение в решение этих вопросов властей местного уровня и транспортных администраций крупных городов, а также создание условий, обеспечивающих прозрачное принятие решений на местных уровнях с учетом бюджетных возможностей.

Не исключено, что в дальней перспективе сообщения InterCity и London & South East будут требовать значительно меньших субсидий (или обойдутся без них), а в региональных сообщениях удастся реализовать более жесткий контроль за расходованием достаточно точно рассчитанных субсидий.

В заключение в отчете выражена уверенность в перспективах роста железных дорог Великобритании, повышении уровня обслуживания и безопасности в перевозках как грузов, так и пассажиров. Совершенно очевидно, что перемены в отрасли, эволюционные или революционные, неизбежны.

Railway Gazette International, 2011, № 6, р. 47–51; материалы министерства транспорта Великобритании (www.rail-reg.gov.uk).