

Плата за доступ к инфраструктуре

Европейский опыт показывает, что на уровень платы за доступ к инфраструктуре оказывают большое влияние более высокая окупаемость и политические приоритеты в предпочтении пассажирских перевозок в сравнении с грузовыми. При этом для рынка грузовых перевозок предпочтительнее развитие одноэлементных тарифов, тогда как рынок пассажирских перевозок выигрывает от эффективности двухэлементных тарифов.

Отделение функций управления инфраструктурой от эксплуатационных является ключевым моментом стратегии Европейской комиссии по реструктуризации железнодорожного транспорта в странах — членах ЕС, усилению рыночной ориентации и открытию национальных сетей железных дорог для конкуренции. К тому же эта мера, по мнению комиссии, должна помочь усилению прозрачности в финансовых вопросах, а именно гарантировать направление бюджетных средств только на развитие инфраструктуры и поддержку социально необходимых перевозок, например пассажирских, в пригородных и региональных сообщениях. Средства из государственных источников не должны использоваться для субсидирования национальных перевозчиков или подавления конкуренции.

За прошедшие 15 лет подготовлены пакеты документов по вопросам дерегулирования железных дорог. Реализация принципа отделения инфраструктуры оказалась самым сложным моментом. За упомянутый период законодательно сформулированные толкования термина «отделение инфраструктуры» существенно изменились.

Оригинальная концепция первоначально оговаривала разделение счетов железнодорожных компаний, т. е. ведение учета расходов на инфраструктуру независимо от расходов на эксплуатацию. Тогда же прозвучало требование о допуске конкуренции между национальными железными дорогами и некоторыми операторами, получающими право равного доступа к инфраструктуре за недискриминационную плату.

Со временем перечень рынков, открытых для конкуренции, расширился. Соответствующие директивы ЕС требовали, чтобы функции ведения инфраструктурой были переданы агентству, не связанному с какими-либо компаниями-операторами, и чтобы режимом доступа управляла (или, по крайней мере, надбюджетала за ним) независимая администрация.

По прошествии времени концепция недискриминации признана недостаточно корректной, поскольку

экономические и политические аспекты могут находиться в конфликте. Предметом дискуссии является такая ситуация, когда правительство использует режим доступа или финансовой поддержки для дискриминации сторонних, помимо национальной компании, перевозчиков. Однако ценовая дискриминация в смысле использования готовности и способности оператора платить за услугу в целях компенсации фиксированных инфраструктурных расходов представляет фундаментальный инструмент ценообразования на железных дорогах. Задача состоит в разработке эффективной структуры тарифов без политической дискриминации.

Степени отделения

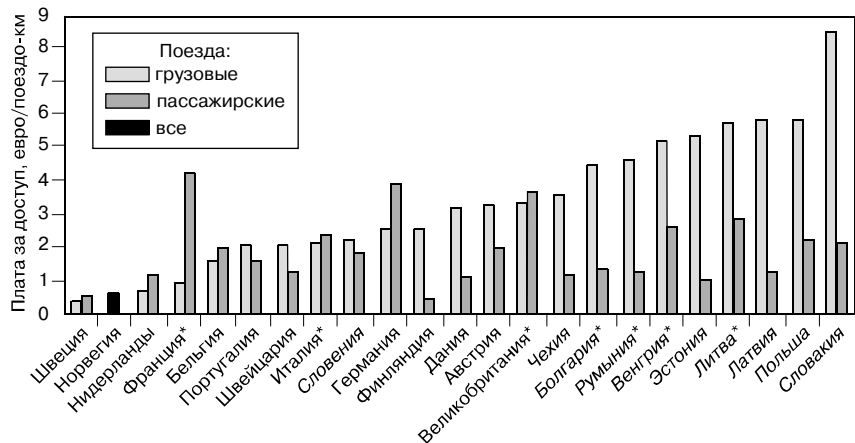
Правительства многих стран предпочли путь институционального разделения функций путем учреждения управляющего инфраструктурой органа, который независимо от компаний-операторов может определять приоритеты политики доступа и порядок и размер платы (под надзором правительства), а также заниматься разработкой графика движения и оперативным регулированием движения поездов.

Правительства некоторых стран (например, Германии) отделили национальных провайдеров инфраструктуры от операторов-перевозчиков, но все они, как правило, вошли в состав единого холдинга. Во Франции и в Финляндии созданы независимые администрации инфраструктуры, которые обязаны на контрактных условиях передать некоторые (первоначально предполагалось, что все) эксплуатационные функции национальным компаниям-операторам. В Венгрии реализован другой вариант — функции управления перевозками и инфраструктурой остались в ведении национальных железных дорог, но создано независимое агентство по установлению приоритетов доступа и платы за него.

Во многих странах государство остается владельцем инфраструктуры железных дорог и управляет ее использованием. Только Великобритания и Эстония предприняли попытки приватизировать инфраструктуру. В ряде стран сохраняется некоторый контроль за пассажирскими перевозками на национальном или местном уровне в виде концессий или контрактов с фиксированным сроком как с национальными, так и с частными операторами.

Грузовые перевозки дерегулированы в большей степени. Появилось несколько частных компаний, которые выполняют перевозки с пересечением границ,

Рис. 1. Средняя плата за доступ к инфраструктуре в 2004 г. по 23 европейским странам, включая стоимость электрической тяги. Для расчета грузового тарифа базой является поезд массой 1000 т, пассажирского — поезд массой 500 т междугородного сообщения и 140 т пригородного (в Великобритании принята двухэлементная плата для пассажирских поездов и одноэлементная для грузовых); *двухэлементный тариф



пользуясь правами открытого доступа. В большинстве случаев национальные железные дороги продолжают выполнять перевозки в межгосударственных сообщениях в рамках соглашений о кооперации, но немецкая грузовая компания Railion поглотила операторов грузовых перевозок железных дорог Нидерландов, Дании и Италии.

Условия доступа

Ключевые условия для отделения функций управления инфраструктурой от эксплуатационных достаточно понятны: обеспечение честного и политически недискриминационного доступа к пропускной способности, предложение тарифов, поощряющих эффективное использование пропускной способности при условии исключения дискриминации по отношению к аналогичным пользователям. Однако некоторая ценовая дискриминация признана допустимой, если она способствует повышению эффективности использования инфраструктуры и не отвращает клиентов от услуг железнодорожного транспорта.

Из отмеченных условий относительно просто определить и контролировать первое (собственно предоставление доступа) и намного сложнее второе. Недавние исследования тарифов на оплату пропускной

способности выявили ряд проблем, возникших с началом применения режимов доступа, и отразили отсутствие единообразия в уровнях и структуре действующих тарифов (рис. 1, курсивом отмечены страны Центральной и Восточной Европы, где действует двухэлементный тариф). Плата за доступ для пассажирских поездов изменяется от 0,5 евро/поездо-км в Швеции до 4 евро во Франции и Германии. Для грузовых поездов диапазон взимаемой платы еще шире: от 0,4 евро/поездо-км в Швеции до более чем 8 евро в Словакии. Причины такого разброса неоднозначны.

Маргинальные или полные расходы

Возможно, наиболее важным фактором является задача, поставленная перед администрацией инфраструктуры в области доходов. Рекомендованный Европейской комиссией подход предусматривает покрытие за счет платы за доступ маргинальных расходов; вместе с тем директива 2001/14 допускает надбавки к маргинальным расходам, если правительство намерено перенести часть (или полностью) финансового бремени с налогоплательщиков на пользователей железных дорог.

Текущую ситуацию иллюстрирует рис. 2: коэффициент покрытия расходов на инфраструктуру за

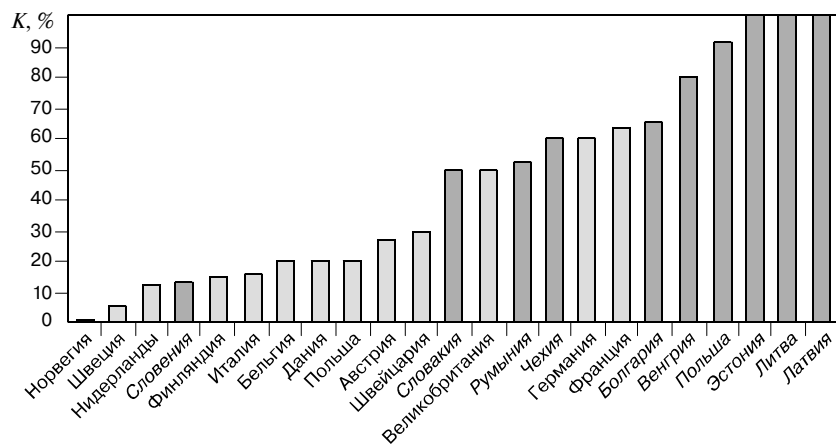


Рис. 2. Задание по коэффициенту K покрытия инфраструктурных расходов за счет платы за пользование инфраструктурой в 2004 г. для 23 стран Европы

счет продажи пропускной способности варьируется от 5 % и менее в Норвегии и Швеции до 100 % в странах Балтии при том, что эмпирический коэффициент покрытия маргинальных расходов должен находиться в пределах 20 %. Ясно, что в некоторых странах плата за пользование инфраструктурой действительно не покрывает маргинальных расходов, а другие страны пытаются добиться полной рентабельности инфраструктуры.

Очевидно, что уровень платы за доступ должен быть связан с заданным уровнем показателя покрытия расходов, равно как и финансовая стабильность провайдера инфраструктуры с низким коэффициентом покрытия более зависима от надежности государственного финансирования. Данные по странам Центральной и Восточной Европы оказались сгруппированными в правой части диаграммы (см. рис. 2), что отражает установление в них платы за пользование инфраструктурой на самом высоком в ЕС уровне.

Рассматривая соотношение между уровнем платы для грузовых и пассажирских компаний-операторов, можно оценить реальность попыток правительств поддерживать пассажирских операторов за счет грузовых в надежде снизить нагрузку на бюджет и переложить ее на грузоотправителей. Рис. 1 иллюстрирует, что в 10 странах Центральной и Восточной Европы плата за доступ для грузовых компаний выше (иногда намного), чем для пассажирских.

В этой связи важно отметить, что из 13 западноевропейских стран аналогичная ситуация имеет место только в шести, а в остальных семи, наоборот, плата для пассажирских компаний выше, чем для грузовых. Более того, для железных дорог каждой из стран Центральной и Восточной Европы характерно, что соотношение между уровнями платы для пассажирских и грузовых поездов меньше, чем в любой из западноевропейских стран.

На этом основании трудно отказаться от заключения, что большинство стран Центральной и Восточной Европы еще не отказалось от перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых. На открытом для конкуренции рынке такой подход неизбежно скажется на конкурентоспособности железнодорожных грузовых компаний, ослабив их позиции в отношении компаний автомобильного транспорта.

Важность этого выходит за рамки национальной политики отдельных стран, поскольку вступает в противоречие с общеевропейской целью политики дерегулирования, направленной на увеличение доли железнодорожного транспорта на рынке грузовых перевозок. Эта задача должна решаться путем сохранения доли железных дорог в странах, недавно ставших членами ЕС, и развития перевозок в дальних сообщениях между «новыми» и «старыми» членами союза по мере интеграции рынков.

Структура платы за доступ

Другим существенным различием в структуре платы являются одно- или двухэлементность. Из 23 стран, включенных в диаграмму на рис. 1, только в семи применяется двухэлементная структура.

Одноэлементная плата прямо связана с фактическим использованием сети. Обычно она рассчитывается исходя из пробега (измеритель — поездо-км) и грузооборота (измеритель — ткм брутто) или некоторой комбинации обоих показателей. Эти ставки могут быть разными для грузовых и пассажирских операторов. Достаточно часто используются также ставки в расчете на один поезд или остановку на станции. В ряде стран, например в Германии и во Франции, уровень платы зависит от конкретных направлений: он выше на высокоскоростных линиях, где обращаются поезда TGV или ICE, и значительно ниже на второстепенных или местных с невысокой плотностью движения.

Альтернативой является двухэлементная плата с фиксированной и переменной составляющими. Фиксированная составляющая определяется с помощью зависимостей между планируемыми потребностями оператора и постоянными расходами на инфраструктуру, переменная зависит от фактических показателей использования ресурсов сети. В большинстве случаев фиксированный компонент зависит от числа ниток графика, переменный — от пробега в поездо-км или выполненного грузооборота в ткм брутто.

Одноэлементная структура хороша с точки зрения покрытия маргинальных расходов, большая часть которых просто определяется по статистическим данным. Однако такая структура менее эффективна с точки зрения повышения собираемости доходов для покрытия части постоянных расходов, поскольку обуславливает снижение уровня использования инфраструктуры относительно наиболее эффективного. Двухэлементная структура в этом отношении работает лучше, но имеет тенденцию действовать в качестве барьера на пути конкурентного входа новых операторов в случае относительно высокого значения постоянной составляющей.

Анализ уроков

Исполнение директив ЕС в части определения платы за доступ к инфраструктуре привело к появлению сложных расчетных систем, опыт работы с которыми уже дал основания для некоторых выводов.

Негативным моментом является то, что режимы взимания платы за доступ, помимо основной функции покрытия расходов на инфраструктуру, серьезно влияют на ее использование, особенно при наличии

конкурирующих рыночно-ориентированных операторов. Плата за пользование фактически является знаковым показателем, и поэтому ее следует формулировать как таковую. Например, она должна способствовать решению поставленной государством задачи усиления позиций железных дорог в конкуренции с автомобильным транспортом.

Если инфраструктурой пользуются операторы нескольких категорий, то, скорее всего, предпочтение должно быть отдано двухэлементной плате перед одноэлементной. Например, пригородные сообщения, как правило, не являются объектом рыночной конкуренции, за исключением концессий в случае модернизации. Если же цель создания конкурентных условий не поставлена, вполне приемлемо использование одноэлементной платы. Более того, подобные концессии редко охватывают территорию более чем одной страны или выходят за пределы юрисдикции одного регулирующего ведомства, поэтому допустимо применение единственного в своем роде режима оплаты доступа, и это не будет подрывать конкуренцию. Аналогичное положение применимо к высокоскоростным линиям, где инфраструктуру использует единственный оператор.

Напротив, усиление конкуренции в международных коридорах является актуальной задачей в грузовых перевозках, поэтому критически важным моментом является предложение простых схем оплаты доступа с ограниченными вариациями между сетями разных стран. Управляющим инфраструктурой администрациям в таком случае предпочтительнее рассматривать вариант применения двухэлементной структуры для компаний пригородных и высокоскоростных пассажирских перевозок и одноэлементной для грузовых. Если стоит задача способствовать развитию конкуренции в традиционных междугородных сообщениях, таким операторам желательно предлагать тарифы простой структуры.

Иными словами, европейским железным дорогам, чтобы не оказаться посторонними на расширяющем-

ся рынке грузовых перевозок, необходимы простые, относительно однородные тарифы. Разработка таких тарифов должна иметь наивысший приоритет. Консистентность структуры и уровень платы за доступ в пригородных и высокоскоростных сообщениях менее важны.

Для сохранения европейскими железными дорогами своей роли и реализации поставленных ЕС задач по увеличению их доли на рынке транспортных услуг необходимо прекращение в странах Центральной и Восточной Европы практики перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых с целью снижения уровня тарифов на грузовые перевозки. Более того, правительства этих стран должны взять на себя ответственность и финансировать социально необходимые перевозки из бюджета.

И, наконец, последний вывод. При почти повсеместном совпадении взглядов на теоретические основы определения платы за предоставление пропускной способности все еще не существует европейской базы достоверных и доступных общественности данных по фактическим инфраструктурным расходам и соответствующим им измерителям использования.

Пока не разработаны и не согласованы стандарты сбора и обнародования соответствующих данных, железные дороги европейских стран и их правительства не могут быть уверены в том, что потенциал железнодорожных систем используется полностью. Они не имеют достоверной базы для суждения о том, платят ли операторы справедливую цену за использованную пропускную способность, и о том, насколько эффективна деятельность национальных компаний, управляющих инфраструктурой. Именно эта область и является объектом регулирования на европейском уровне.

L. Thompson, S. Perkins. Railway Gazette International, 2006, № 1, p. 27 – 29.

Редакция журнала «Железные дороги мира»

приглашает на внештатную работу переводчиков с английского, немецкого и французского языка, имеющих опыт работы на железнодорожном транспорте и проживающих в Москве или Московской области.

Обращаться по телефону (495) 317-55-65.