

Итоги либерализации рынка региональных перевозок Германии

Либерализация региональных железнодорожных пассажирских перевозок Германии, начало которой было положено два десятилетия тому назад, позволила существенно оживить ситуацию на этом рынке и значительно увеличить объем перевозок на фоне снижения эксплуатационных издержек.

Рынок региональных перевозок в ФРГ появился в 1996 г., когда властям на местах было законодательно разрешено заключать контракты на предоставление услуг железнодорожных перевозок. Этому предшествовали объединение железных дорог Восточной и Западной Германии в единое целое в начале 1990-х годов и последовавшая в 1994 г. структурная реформа, придавшая Deutsche Bahn (DB) статус коммерческого предприятия.

В это же время государственное субсидирование региональных пассажирских перевозок в масштабах

страны было заменено прямой финансовой поддержкой конкретных компаний — операторов перевозок в таких размерах, чтобы в совокупности с поступлениями от продажи билетов обеспечить данному виду коммерческой деятельности разумную доходность. Эта обязанность была передана государством на уровень 33 региональных управлений транспорта (к настоящему времени их осталось 27), представляющих интересы отдельных федеральных земель, городских агломераций или муниципальных образований Германии.

По прошествии двух десятилетий можно утверждать, что реформа сектора региональных железнодорожных пассажирских перевозок состоялась. Наиболее заметным для населения проявлением реформы стали новые компании — операторы перевозок с новыми поездами, новыми брендами и новым имиджем. Их приход на железные дороги был поддержан мерами не только законодательного характера (обеспечение недискриминационного доступа к железнодорожной, в том числе станционной, инфраструктуре для независимых перевозчиков), но также и экономическими (заключаемые с территориальными властями контракты обеспечивают операторам финансовую стабильность на среднесрочную перспективу). Соотношение между доходами от продажи билетов и территориальными субсидиями в среднем поддерживается на уровне приблизительно 2:3, но существенно колеблется в зависимости от объема выполняемой перевозочной работы.

Если оценивать результаты реформы в ретроспективе, то они выглядят достаточно впечатляюще: к 2015 г. годовой пассажирооборот в региональных сообщениях увеличился в 1,5 раза, а пробег поездов — более чем на 30% (рис. 1). В части компенсации эксплуатационных затрат размер предоставляемых властями субсидий в типовом случае уменьшился на 30% (в расчете на 1 поезд-км в реальном выражении с учетом инфляции). Но при этом приблизительно в той же пропорции возросла доля затрат на инфраструктуру (плата за пользование), наглядно отражая ситуацию, когда инфраструктура все еще находится в собственности холдинга DB,

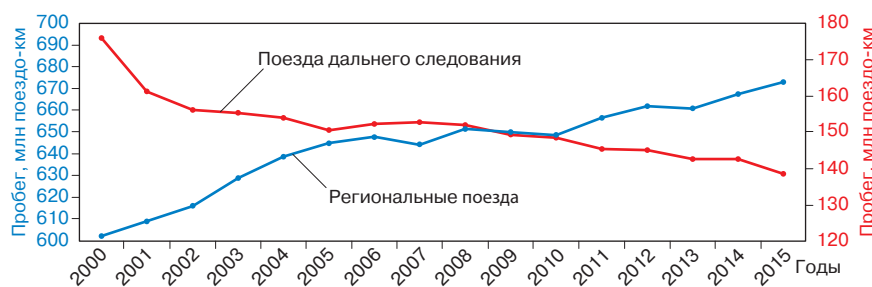


Рис. 1. Динамика роста перевозок поездами региональных сообщений и дальнего следования

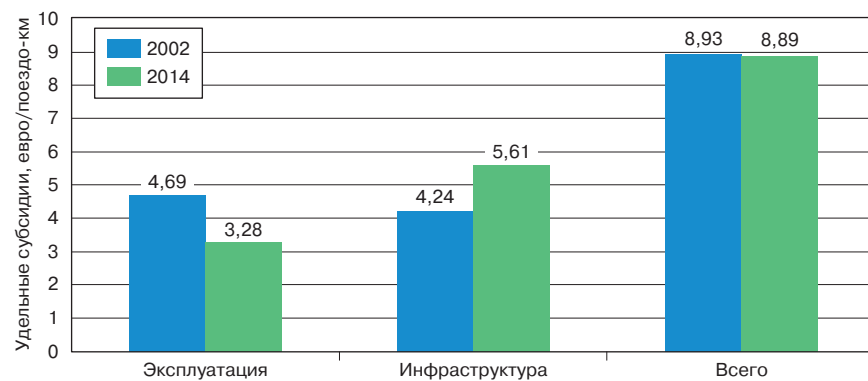


Рис. 2. Динамика удельных субсидий в региональных перевозках

принадлежащего государству. Все же, если оценивать размеры субсидирования в целом, можно утверждать, что улучшение качества перевозочных услуг и рост перевозок достигнуты с минимальным дополнительным финансовым участием налогоплательщиков (рис. 2).

Также следует отметить, что операторам перевозок удалось добиться опережающего роста доходов по сравнению с ростом объемов перевозок. Почти полностью обновлены парки подвижного состава. В массовом порядке вводятся в эксплуатацию удобные и доступные маломобильным пассажирам, обладающие улучшенными экологическими характеристиками и в то же время высокоэффективные моторвагонные поезда; традиционные для прежних времен поезда с локомотивной тягой почти полностью изъяты из обращения. DB Regio, дочерняя компания DB, выполняющая региональные перевозки, открыто признает, что либерализация придала больший динамизм развитию данного сектора перевозок и большее ускорение инновационному процессу, чем можно было ожидать.

Доля рынка региональных пассажирских перевозок, приходящаяся на независимых операторов, не входящих в холдинг DB, выросла практически с нулевого уровня до приблизительно 30% к 2015 г., а к 2019 г. может приблизиться к уровню 34%. По мнению некоторых экспертов, доля DB на рынке региональных перевозок в долгосрочной перспективе может опуститься ниже 50%. Данные опросов показывают, что новые участники рынка опережают DB по показателю удовлетворенности пользователей качеством предоставляемых услуг. Но при этом они также отмечают, что и качество услуг, предоставляемых пассажирам DB в конкурентной среде, стало значительно выше по сравнению с прежними временами (рис. 3).



Рис. 3. Поезд DB Regio во Франкфурте-на-Майне

Начальный период

На первых порах многие территориальные администрации начинали с того, что заключали контракты на срок не менее 10 лет с тем оператором, который традиционно оказывал услуги региональных пассажирских перевозок на соответствующей территории, а именно с DB Regio (дочерняя компания DB по пассажирским перевозкам). Бо-

лее того, организаторы тендеров нередко привлекали бывших работников DB для решения проблем, с которыми им пришлось сталкиваться в новых условиях нормативно-правового регулирования.

В результате лишь немногие территориальные власти на первом этапе реформы пошли на то, чтобы заключать контракты на выполнение региональных железнодорожных перевозок в условиях справед-



Рис. 4. Дизель-поезд Coradia iLint

ливой конкуренции. Возникло множество вопросов, например: есть ли операторы, способные эксплуатировать свои поезда на магистральных линиях сети DB, могут ли они предоставить комплекс сопутствующих услуг, как именно отражать в тендерной документации права и обязанности сторон контракта, каким образом между сторонами контракта должны распределяться производственные и коммерческие риски, где взять подвижной состав, сколько времени потребует для ввода в регулярную эксплуатацию новых поездов, как тендеры на предоставление перевозочных услуг железнодорожного транспорта согласуются с законодательством о госзакупках, а тендерные предложения соотносятся с имеющимися бюджетными средствами.

Территориальным властям приходилось искать ответы на вполне правомерные вопросы, но при этом перед ними не было непреодолимых барьеров. В некоторых федеральных землях реформы сразу же были восприняты положительно: Бавария, Нижняя Саксония и Шлезвиг-Гольштейн заключили крупные контракты с французской компанией-оператором Transdev, которая уже к 2000 г. первой стала оказывать заметную конкуренцию DB. В ноябре 2015 г. дочернее предприятие Transdev — компания Bavarian Regional Rail выиграла очередной тендер и получила контракт на обслуживание трех сообщений в Баварии, для которых компании Alstom заказаны 28 дизель-поездов Coradia iLint (рис. 4).

Контракты, заключенные на этом этапе, сразу же оказались весьма успешными с точки зрения роста объемов перевозок, снижения размеров удельного субсидирования, а также позитивной реакции на общественном и политическом уровнях.

На начальном этапе либерализации в секторе региональных перевозок стратегические задачи охватывали следующие сферы.

Коммерческий риск

Приблизительно половина администраций приняла решение полностью возложить риск, касающийся доходов, на оператора (модель контракта net cost), что закрепило определенные конкурентные преимущества за традиционным оператором, который имел лучший (а то и исключительный) доступ к достоверной информации о спросе на перевозки и потенциальных доходах. Другие регионы предпочли принять коммерческий риск на себя (модель gross cost), чтобы выровнять условия конкуренции для всех участников тендера; они также могли рассчитывать в будущем на долю доходов, полученных за счет повышения уровня обслуживания.

Инфраструктурные издержки

Ключевой проблемой первых лет реформирования было определение платы за пользование инфраструктурой пути и станций DB. В конечном счете было принято «политическое» решение, делегировавшее функции регулирования платы за пользование железнодорожной инфраструктурой федеральному агентству Bundesnetzagentur. К настоящему времени доля указанной платы выросла до 39% совокупных

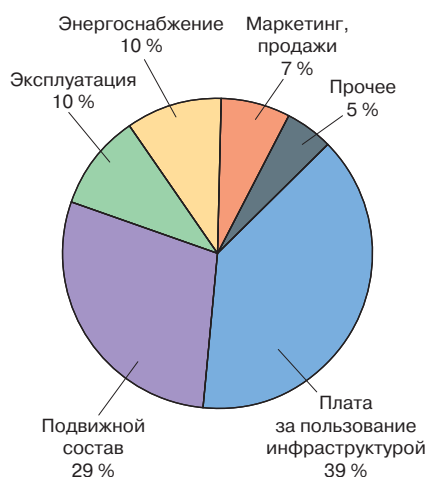


Рис. 5. Типовая структура расходов оператора региональных перевозок

издержек операторов, поглощая львиную долю субсидий из бюджетов территориальных органов власти (рис. 5).

Финансирование парков подвижного состава

Одним из тендерных требований к соискателям контрактов на выполнение региональных перевозок на начальном этапе реформы было наличие нового подвижного состава. Однако это требование не могло сработать сразу, потому что необходимо 3–4 года только на то, чтобы построить новые поезда и провести их через процедуры допуска и испытаний. В то же время разрешение на использование старогодного подвижного состава давало решающее конкурсное преимущество традиционному оператору перевозок как единственному претенденту, уже обладавшему подвижным составом. DB до сих пор отказываются продавать выводимый из регулярной эксплуатации подвижной состав, предпочитая сдавать его на металлолом, нежели дать возможность конкуренту использовать его. Спустя 20 лет после начала реформы региональных перевозок ни один оператор не работает с подвижным составом, полученным от DB.

В некоторых федеральных землях, например в Нижней Саксонии, власти оказались более склонными к инновациям, предложив гибкое решение проблемы подвижного состава, заключавшееся в том, чтобы приобретать его в собственность федеральной земли и сдавать в аренду операторам — победителям тендеров. В то же время многие земли пошли по другому пути, вменив в обязанность операторам перевозок решать вопрос о том, какой именно подвижной состав им необходим, и приобретать этот подвижной состав самостоятельно.

Между тем стоимость поездов достаточно велика, особенно в срав-

нении с годовым доходом, получаемым оператором перевозок в рамках контракта. Поэтому операторы предпочитали не обращаться в банки за кредитами для покупки поездов, а попросту арендовать их у специализированных компаний, для которых в связи с этим открылись новые коммерческие перспективы.

Такой подход обеспечил доступ к частному капиталу и решил серьезную проблему, обусловленную тем, что срок действия контракта обычно меньше половины срока службы поезда. По завершении контракта поезда могут быть возвращены арендодателю, который, в свою очередь, может предложить его очередному оператору перевозок, работающему на том же железнодорожном полигоне, или же сдать в аренду для эксплуатации где-то в другом месте.

Имея доступ к дешевым государственным деньгам, компания DB Regio предпочитает закупать, а не арендовать подвижной состав. Будучи оператором региональных перевозок национального масштаба, она имеет возможность перераспределять его между различными железнодорожными полигонами, реагируя на изменения рынка.

Персонал

На первом этапе реформы организаторы тендеров предлагали соискателям контрактов решать кадровые вопросы самостоятельно. Поскольку какой-либо механизм передачи персонала от DB отсутствовал, новые операторы перевозок обычно нанимали персонал на рынке труда широкого профиля. Поэтому на первом этапе складывалась ситуация, при которой большинство машинистов и кондукторов являлись новичками в отрасли железнодорожного транспорта и работали под контролем «кадрового ядра», состоявшего из высококвалифицированных специалистов-железнодорожников. Так же,

как и в случае закупок подвижного состава, для специальной подготовки персонала требовались достаточно продолжительный «мобилизационный» период и большие первоначальные затраты.

Техническое обслуживание и ремонт подвижного состава

Ввиду того что DB решительно отказали новым независимым операторам перевозок в праве доступа к депо, соискатели перевозочных контрактов вынуждены были выработать свою стратегию технического обслуживания и создавать собственную ремонтную базу, причем нередко расположенную гораздо удобнее относительно обслуживаемого железнодорожного полигона.

Билетно-кассовое обслуживание

От операторов потребовали интегрировать свои ставки оплаты за проезд в единую для всей территории Германии систему тарифных зон и организовать продажу билетов для поездок на дальние расстояния, предполагающих пользование услугами более чем одного оператора перевозок. Решение об обязательной для независимых операторов интеграции в общую сеть продаж проездных билетов, несомненно, явилось залогом успешного развития региональных железнодорожных перевозок. Оно позволило избежать проблем «многоканальных» продаж билетов.

Действующая концепция предполагает, что билеты DB действительны в поездах, которые DB не принадлежат, а независимые операторы, работающие по контрактам, могут использовать в своей деятельности каналы DB, по которым осуществляются заказ и продажа билетов. Большинство операторов, помимо приобретения собственных автоматов по продаже билетов, склонны заключать со-

глашения с DB как с провайдером билетно-кассовых услуг, обеспечивая себе, таким образом, доступ к услугам входящих в холдинг туристических бюро и каналам онлайн-продаж билетов. В то же время взимаемые DB комиссионные ведут к значительному росту накладных расходов независимых операторов и могут провоцировать их дискриминацию. Процедура расчета комиссионных сборов, которой пользуются DB, не является прозрачной; она долгое время не привлекала внимания общественности и избежала, таким образом, вмешательства регулирующего ведомства.

Эволюционный процесс

При таком разнообразии проблем, которые предстояло решать, неудивительно, что доля новых операторов на рынке перевозок достигла 10% только в 2003 г. Но постепенно профессиональный подход к концессионированию пришел на смену методу проб и ошибок, доминировавшему в 1990-е годы. Темпы либерализации существенно замедлились во время финансового кризиса 2008–2009 гг., когда идея привлечения частного капитала для активизации инвестиционного процесса потеряла состоятельность. Любая покупка подвижного состава на сумму, превышающую 100 млн евро, оказывалась финансово нецелесообразной. Предложения банковских кредитов становилось все меньше, а сами кредиты заметно подорожали.

Число заявок на участие в тендерах, проводимых регионами, резко уменьшилось, появилась опасность получения заявки от единственного участника — традиционного оператора. А невозможность создать конкуренцию выливалась для регионов в раздутые требования по субсидированию единственного претендента. Во время кризиса DB, как и все компании, принадлежащие государству, оказались в значительной

степени защищенными от финансовых потрясений.

Ситуация обусловила выработку более надежного подхода к формированию конкурентной среды, а именно модели, при которой земельные власти или транспортная администрация обеспечивают гарантии в части обслуживания долга и остаточной стоимости подвижного состава, либо такой модели, когда транспортная администрация закупает подвижной состав в рамках выработанной ею стратегии перевозок и предоставляет его выбранному оператору. Во втором случае власти даже могли принимать на себя обязательства по техническому обслуживанию и ремонту подвижного состава, оставляя оператору роль некоего субподрядчика.

Эти тенденции привели к полемике между транспортными администрациями и операторами по вопросу о роли государственных органов. Многие властные структуры высказывались в пользу возврата к прежней модели, в рамках которой операторы принимают на себя значительно больше рисков. В то же время операторы, и в первую очередь DB Regio, протестовали против того, чтобы их роль снижалась до уровня субподрядчика, чья свобода действий в рамках всей цепочки создания добавленной стоимости ограничена.

Однако преимущества интервенционистского подхода очевидны. В 2015 г. в федеральной земле Баден-Вюртемберг был запущен один из самых масштабных тендеров в истории либерализации сектора региональных перевозок. Тендером были охвачены три направления региональных перевозок в районе Штутгарта, или каждый 40-й поезд регионального сообщения в ФРГ. Для участия в нем было отобрано семь заявок из десяти поданных, все находились в одном ценовом диапазоне из расчета почти половинной величины субсидии

(11,69 евро/поездо-км), которую получали DB по контракту, заключенному в 2003 г. Масштабы субсидирования удалось уменьшить за счет того, что земельные власти решили разработать комплексную схему финансирования парка подвижного состава. Контракты получили компании Go-Ahead и Abellio, причем в регионе, где до конца 2016 г. монополией на выполнение региональных перевозок железнодорожного транспорта обладала компания DB Regio.

Антиподом штутгартского тендера стал тендер на городской железной дороге Берлина, условия которого не предусматривали целевое финансирование парка подвижного состава. Единственный участник — DB Regio в результате двухлетних переговоров вынудил организаторов тендера повысить на 20% размер покิโลметровой субсидии. Проблемы, с которыми столкнулись организаторы тендера в Берлине, убедительно свидетельствуют в пользу того, что для установления справедливой конкуренции необходимы прозрачная процедура тендера и четко выстроенная схема финансирования парка подвижного состава. Опыт многих территориальных администраций подтверждает, что их участие в финансировании подвижного состава более чем оправданно.

Современное положение

Привлекает внимание сфера билетно-кассовых операций. Некоторые территориальные администрации пытаются отделить их от перевозочной деятельности, допуская выбор независимого провайдера билетно-кассовых услуг, который должен работать в сотрудничестве с получившим перевозочный контракт оператором. В частности, компания Transdev получила восьмилетний контракт на управление приблизительно 600 автоматами по продаже билетов в районе Франк-

фурта-на-Майне, который будет действовать с 2018 г.

Подобные инновационные бизнес-модели, вероятно, получат широкое распространение по мере адаптации пассажиров к персонализированным технологиям. Следует также отметить, что вопрос о комиссионных сборах, взимаемых DB с независимых операторов за пользование услугами и техническими средствами холдинга для осуществления билетно-кассовых операций, наконец-то попал в сферу внимания контролирующих органов.

Серьезную озабоченность вызывает также проблема кадров. Демографическая ситуация за последние 20 лет только ухудшилась; отрасль лишилась большого числа опытных работников, и в стареющем обществе весьма сложно привлечь такое же число людей относительно молодого возраста, способных их заменить. На рынке квалифицированного труда многих процветающих регионов страны железные дороги конкурируют с такими престижными отраслями, как тяжелое машиностроение или автомобилестроение, не говоря уже об отраслях, имеющих дело с высокими технологиями.

Уступая компаниям других отраслей в борьбе за квалифицированных работников, DB вынуждены решать кадровые проблемы, маневрируя персоналом входящих в него компаний. На фоне сложной демографической ситуации резко усилили активность профсоюзы. Проблемы трудовых отношений между администрацией предприятий и профсоюзами характерны для Европы, в ФРГ они проявились общенациональными забастовками в 2013 и 2015 гг.

Политическое давление, оказываемое в целях улучшения условий и охраны труда персонала, вызвало к жизни планы по реализации механизма штатных перемещений. При проведении тендера на выпол-

нение региональных перевозок его организаторы должны получить от действующего оператора и предоставить всем соискателям информацию по штату персонала, об имеющихся соглашениях о заработной плате и обязательствах по пенсионному обеспечению. Однако до сих пор реализация подобной системы сдерживалась аспектами, связанными с обеспечением коммерческой тайны и приватности данных.

На конкуренцию потенциальных операторов региональных перевозок оказывает влияние практика заключения контрактов со специализированными компаниями или производителями подвижного состава на проведение его технического обслуживания и ремонта в течение всего срока службы. В частности, в рамках такой модели в июне 2016 г. компания Transdev приступила к обслуживанию региональных сообщений в Центральной Саксонии. Данная модель способна обеспечить более высокие стандарты эффективности и качества технического обслуживания и ремонта, но при этом необходимо решать вопросы согласования действий и распределения ответственности между оператором перевозок и компанией, осуществляющей техническое обслуживание подвижного состава. В настоящее время и DB под давлением регулирующих органов более охотно идут на то, чтобы предоставлять имеющиеся деповские мощности в пользование другим операторам перевозок. Одна из альтернативных бизнес-моделей предусматривает для независимых операторов возможность загружать работой незанятые производственные мощности имеющихся депо, вместо того чтобы вкладывать средства в сооружение новых дорогих ремонтных предприятий.

И наконец, не меньше, чем остальные проблемы, заслуживает внимания вопрос о затратах на потребляемую энергию. Именно он в настоящее время обсуждается осо-

бенно активно. В типовом случае на энергообеспечение приходится около 10% суммарных затрат оператора региональных перевозок. Устройства тягового электроснабжения являются частью железнодорожной инфраструктуры, контролируемой DB, и каждый независимый оператор, эксплуатирующий электропоезда, обязан вступать по поводу энергоснабжения в финансовые отношения с DB, которые не оговариваются в его контракте с территориальными властями. При этом стоимость электроэнергии складывается из фиксированного компонента, подразумевающего пользование инфраструктурой энергоснабжения и обеспечение передачи электроэнергии, переменного компонента, величина которого зависит от фактических размеров энергопотребления, и регулятивного компонента, включающего налоги и сборы.

С недавнего времени операторы перевозок имеют возможность получать электроэнергию для тяги поездов от других поставщиков, помимо DB Energie, однако остается нерешенным и широко обсуждается вопрос о том, каким образом должна регулироваться плата за пользование находящейся в ведении холдинга инфраструктурой электроснабжения. Несколько

связанных с этим судебных разбирательств, вероятно, окажут определенное давление на DB в плане ограничения сборов за использование сетей электроснабжения. Еще одним предметом споров является расчет скидок для операторов перевозок за использование возвращенной в контактную сеть электроэнергии при рекуперативном торможении поездов.

Ситуация в секторе дальних сообщений

В последние 20 лет в секторе дальних перевозок наблюдается совершенно противоположная картина: объем перевозок растет незначительно, суммарный пробег графиковых поездов уменьшился даже несмотря на то, что в этот период были введены в эксплуатацию несколько высокоскоростных линий.

Нормативно-правовая база и условия коммерческой деятельности в секторах дальних и региональных перевозок разительно отличаются — дальние перевозки в основном отданы на откуп входящей в холдинг DB компании DB Fernverkehr. И хотя федеральное правительство не отказывается от идеи создания в данном секторе конкурентной среды на основе недискриминационного доступа к инфра-



Рис. 6. Поезд InterConnex на участке Лейпциг — Берлин

структуре контролируемой DB национальной железнодорожной сети, почти все попытки реализовать эту идею на практике потерпели фиаско. Основными причинами являются высокая плата за доступ к инфраструктуре пути и станционным устройствам, высокая стоимость подвижного состава, который должен отвечать строгим требованиям эксплуатации на высокоскоростных линиях, отсутствие долгосрочных договоров в части прав пользования железнодорожной инфраструктурой, что ограничивает возможности планирования инвестиций в подвижной состав с большим сроком службы. Кроме того, в таких крупных железнодорожных узлах, как Кёльн, Франкфурт-на-Майне или Гамбург, возможности выделения новым операторам ниток в графиках движения ограничены, а DB отказывают им в интеграции сервисов по продаже билетов.

В течение 12 лет компания Transdev в ежедневном режиме обслуживала сообщение InterConnex на направлении Росток — Берлин — Лейпциг, получившее признание со стороны пассажиров (рис. 6). Однако в 2014 г. компания вынуждена была уйти с данного направления, поскольку из-за высокой платы за пользование инфраструктурой практически не могла покрывать свои расходы за счет доходов от продажи билетов.

Вместе с тем 14 декабря 2016 г. в Германии начал работать еще один частный оператор поездов дальнего следования — компания Locomore, которая пытается составить конкуренцию DB (рис. 7). Пока Locomore эксплуатирует один поезд на локомотивной тяге сообщением Штутгарт — Берлин, маршрут которого проходит в том числе по высокоскоростным участкам, где его максимальная скорость составляет 200 км/ч. Компания использует систему продаж через Интернет, как это делают авиаперевозчики и Thalys, не кооперируясь с пунктами



Рис. 7. Поезд дальнего следования компании Locomore на главном вокзале Берлина

продаж DB. В отношении ценовой политики Locomore ориентируется на стоимость проезда в междугородных автобусах. В 2017 и 2018 гг. Locomore планирует приступить к работе еще на трех маршрутах. Техническое обслуживание подвижного состава компания выполняет своими силами.

В целом следует отметить, что компания DB Fernverkehr, фактически обладая монополией на выполнение дальних пассажирских перевозок, в сложных экономических условиях так и не смогла выстроить ориентированный на расширение бизнес.

В условиях жесткой и в какой-то степени несправедливой конкуренции со стороны воздушного, личного автомобильного и дальнего автобусного транспорта ее доходы остаются на относительно низком уровне, в то время как капитальные и эксплуатационные затраты неуклонно растут. В результате среднесрочные экономические перспективы компании представляются достаточно мрачными, поскольку значительная часть подвижного состава, используемого в междугородных сообщениях, нуждается в замене, а относительно дешевые для

пассажиров дальние автобусные перевозки пользуются все большей популярностью.

На фоне тяжелой экономической ситуации в секторе дальних железнодорожных перевозок все больше голосов раздается в пользу разработки для него новой нормативно-правовой базы. Многие эксперты видят необходимость в формировании в стране единого тактового расписания движения пассажирских поездов (Deutschland-Takt). Существует распространенное мнение о том, что необходимо обратиться к опыту проведения тендеров, накопленному за последние 20 лет в секторе региональных перевозок. На этой основе можно создать условия, поощряющие независимых операторов бороться за присутствие на этом рынке. Такой подход способен дать необходимый толчок развитию сектора дальних железнодорожных перевозок.

По материалам порталов European Railway Review (www.europeanrailwayreview.com.); Railway Gazette International (www.railwaygazette.com), компаний DB (www.deutschebahn.com) и Locomore (locomore.com); Railway Gazette International, 2016, № 9, pp. 59 – 65.