



8

Реформа железных дорог:

Сборник материалов по повышению
эффективности сектора железных дорог

Глава 8:

Покупка услуг железной дороги

8 Покупка услуг железной дороги

8.1 Введение

В большинстве стран правительство стремится сохранить влияние на услуги пассажирского железнодорожного транспорта и тарифы. В Главе 6 аргументируется, что оптимальным способом этого является использование правительствами контрактной системы покупки услуг и получения желаемых льготных тарифов, и эти вопросы подробно обсуждаются в данной главе. Вначале представлена концепция обязательств по оказанию государственных услуг, предусматривающая два основных типа контрактов — контракты на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг (Раздел 8.3) и контракты на оказание государственных услуг (Раздел 8.4). Затем рассматривается возможность внедрения системы конкурсных торгов для присуждения таких контрактов (Раздел 8.5) и обсуждаются конкретные примеры (Раздел 8.6), которые также приведены в Приложениях.

Обязательство по оказанию государственных услуг означает требование, установленное Правительством, которое железная дорога не приняла бы, если бы она руководствовалась исключительно собственными коммерческими интересами.

8.2 Обязательства по оказанию государственных услуг

Качественное рабочее определение обязательств по оказанию государственных услуг разработано Европейской комиссией для использования в странах Европейского Союза и адаптировано в данном документе для применения в более широком контексте как «требование, установленное или определенное правительством, которое соответствующее транспортное предприятие, если бы оно руководствовалось собственными коммерческими интересами, не приняло бы или не принимало бы в таком же объеме или на таких же условиях, без вознаграждения».

В данном контексте «правительство» означает центральное ведомство или местную администрацию. Три основных вида обязательств по оказанию государственных услуг применимы к перевозкам пассажиров железнодорожным транспортом (Рисунок 8.1.)



Обязательства по оказанию государственных услуг могут включать: (i) предоставление конкретной услуги или группы услуг, таких как перевозки по железнодорожным линиям с низкой плотностью движения, пригородные перевозки или перевозки не в пиковые часы, в ночное время или по воскресеньям вне зависимости от уровня спроса; (ii) регулируемая некоммерческая структура тарифов или ограничения на повышение тарифов на уровне, ниже рекомендуемого руководством железной дороги или с отставанием от темпов роста издержек; (iii) предоставление льготных тарифов определенным категориям пассажиров, таким как учащиеся, пенсионеры, военнослужащие, государственные служащие, инвалиды и т.д.

Во всем мире многие железные дороги при перевозках пассажиров имеют прямые обязательства по оказанию услуг, которые устанавливаются правительством или вводятся посредством регуляторных мер, но редко возмещаются напрямую. В других случаях, руководители железных дорог сталкиваются с необходимостью исполнения аналогичных *незаявленных* обязательств, которые, в случае их игнорирования, могут отрицательно сказаться на карьерном росте. Будучи явными или скрытыми, не профинансированные обязательства по оказанию услуг подрывают стремление руководителей железной дороги обеспечивать функционирование на коммерческой основе и их собственную коммерческую подотчетность. Как правило, руководители продолжают выполнять эти обязательства и затем пытаются компенсировать издержки в конце года за счет государства путем объединения затрат на выполнение обязательств по оказанию услуг с суммарными годовыми убытками железной дороги, которые затем покрываются государством. Не профинансированные обязательства снижают эффективность государственных расходов ввиду отсутствия связей между государственными целями, действиями, результатами и бюджетными последствиями. Вместо

этого, расходы на выполнение не профинансированных обязательств скрыты где-то в итоговой строке финансирования дефицита по всему пакету услуг.

В отличие от такой схемы, система обязательств по оказанию государственных услуг на контрактной основе обеспечивает механизм финансирования, который показывает расходы на выполнение обязательств, устанавливаемых государством, и позволяет железной дороге трактовать коммерческую деятельность и обязательства по оказанию государственных услуг на коммерческой основе. Сравнение механизма покрытия убытков и контрактной схемы обязательств по оказанию государственных услуг приведено на Рисунке 8.2



8.3 Контракты на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг

При подготовке контракта на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг необходимо идентифицировать обязательства по оказанию государственных услуг и затем определить принципы оплаты.

Обязательства по оказанию государственных услуг, являющиеся результатом прямых указаний правительства, должны быть наиболее простыми для определения. Однако, если обязательства не являются прямыми, железная дорога должна провести детализированный анализ своей деятельности для того, чтобы выбрать услуги и тарифы, которые она предложила бы в условиях коммерческой свободы. Затем она может представить правительству перечень различий в услугах и тарифах в рамках

фактического и коммерческого сценариев. Это даст возможность правительству сбалансировать социальные цели и посильность для бюджета путем выбора обязательств, продолжение выполнения которых будет запрошено у железной дороги. Эти обязательства и будут являться обязательствами по оказанию государственных услуг.

В идеале, оплата обязательств по оказанию государственных услуг должна покрывать все коммерческие чистые расходы на оказание услуги. В случае обязательства по услугам, оценка затрат должна равняться реальной стоимости оказания услуги, включая доходность капитала за вычетом доходов от услуг.⁸⁰ В случае обязательства по ценам, оценка затрат должна равняться объему чистых доходов, утраченных ввиду принятия ценового обязательства с учетом роста стоимости за счет обеспечения мощностей для удовлетворения любого увеличения спроса. Такие уровни оплаты должны быть взяты за основу контракта на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг, заключаемого с правительством. Однако, если правительство проявляет сдержанность в вопросе финансирования неденежных расходов на амортизацию и доходности капитала (которые оно в любом случае могло профинансировать в форме дотаций), минимальный уровень оплаты не должен ставить железную дорогу в худшее финансовое положение за счет выполнения обязательств по оказанию государственных услуг. Однако, в этом случае обновление основных фондов для выполнения обязательств по оказанию государственных услуг должно будет оплачиваться за счет будущих государственных дотаций железной дороге.

В рамках контрактной системы выполнения обязательств по оказанию государственных услуг, отчетные позиции государственного заказчика и отчетные позиции железной дороги должны быть четко разграничены, как показано в Разделе 6.4, для того, чтобы дать заказчику возможность объективной оценки эффективности выполнения обязательств железной дорогой.

В принципе, контракты на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг могут обеспечить более высокий уровень прозрачности и подотчетности государственного управления и организационной эффективности, что позволит усовершенствовать обе составляющие. На практике, однако, в секторе железнодорожных пассажирских перевозок такие контракты не являются однозначными ввиду концептуальных, бюджетных, технических и политических причин.

Концептуальные причины

Система контрактов на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг подходит для сектора с профильным набором потенциально рентабельных видов деятельности, и в крайнем случае, еще одним набором обязательств, которые могут быть выделены, изолированно

⁸⁰ Железная дорога должна не только обеспечить выполнение обязательств по оказанию государственных услуг, но и сделать это эффективно, а обязанность государства заключается в обеспечении финансирования обязательств на уровне, который запросит эффективно работающий провайдер.

оценены в стоимостном плане и предъявлены государству к оплате. Однако, финансовое моделирование показывает, что железнодорожные перевозки пассажиров не могут функционировать без долговременной бюджетной поддержки даже на реальном уровне «ресурсы-стоимость», за исключением лишь некоторых ситуаций, таких как междугородние железнодорожные коридоры с плотным движением.⁸¹ В большинстве случаев, услуги по железнодорожным перевозкам пассажиров далеки от возмещения всех этих «эффективных» эксплуатационных издержек и расходов на инфраструктуру. Проблема обеспечения полной коммерческой жизнеспособности является еще более острой для «пиковых» пригородных направлений или региональных маршрутов, используемых в гораздо меньшей степени. Во многих странах вряд ли можно найти хотя бы один железнодорожный маршрут, который является или мог бы являться рентабельным в полном коммерческом смысле. В таких обстоятельствах перечень обязательств на оказание государственных услуг с индивидуально установленными ценами заполнил бы все расписание, став обременительным и непрактичным решением.

Бюджетные причины

В принципе, контракты на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг в равной степени применимы как к рентабельным, так и нерентабельным железным дорогам. Однако, если национальные железные дороги являются рентабельными⁸², должностные лица, отвечающие за планирование государственного бюджета стремятся избегать контрактной модели таких обязательств. Вместо этого, они предпочитают вариант, когда железная дорога выполняет обязательства за счет внутреннего перекрестного субсидирования. Такой аргумент не выглядит убедительным с точки зрения экономической эффективности, поскольку он косвенно поддерживает идею внутреннего налогообложения одних потребителей для поддержки других категорий потребителей. Но, тем не менее, он является убедительным для правительств, испытывающих финансовые сложности и вынужденных принимать непростые бюджетные решения; они могут наблюдать на практике, что многие другие сетевые отрасли, такие как почтовые услуги, телефонные сети, широкополосные сети, теле- и радиовещание, электроснабжение, водоснабжение и другие во зачастую осуществляют существенное внутриотраслевое перекрестное субсидирование между группами потребителей.

Технические причины

Использование контрактов на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг применительно к железным дорогам создает проблему достоверности оценки чистой стоимости конкретных услуг, что является сложным процессом. Эксплуатация железных дорог предполагает

⁸¹ Amos and Bullock, *The Financial Performance of Non-Urban passenger rail services*, (World Bank, 2007). http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/03/24/000333038_20080324074100/Rendered/PDF/430250NWP0Pass10Box327344B01PUBLIC1.pdf

⁸² Рентабельность, как правило, достигается путем возмещения инфраструктурных издержек за счет большого объема грузоперевозок.

совместные и общие затраты, и, поэтому, отнесение некоторых затрат будет осуществляться на основе профессионального суждения. Таким образом, наличие высокого уровня профессионализма в учетных методологиях железных дорог имеет важнейшее значение для получения оценок, которые могли бы удовлетворить скептиков в министерствах финансов, которые должны верифицировать тарифы.

Политические причины

Наконец, экономический рационализм модели контрактов на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг не очень хорошо согласуется с политическим рационализмом. Есть вероятность, что правительства будут стремиться повлиять на транспортные услуги или тарифы в интересах определенных категорий или групп избирателей, оставляя услуги или тарифы для всех остальных категорий на откуп коммерческой дисциплине рынка. Опыт показывает, что политические интересы большинства правительств не столь легко разделимы.

Ввиду всех этих причин, внедрение контрактов на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг является непростой задачей. Более того, даже после их согласования, есть примеры в странах Латинской Америки и Африки, когда правительства в конечном итоге отказывались от их выполнения под давлением министерств финансов.

Требуется определенная доля здорового прагматизма для разработки обязательств по оказанию государственных услуг, пригодных для каждой страны и железной дороги. Контракт на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг является наиболее эффективным в том случае, когда внутренняя структура сектора железных дорог почти зеркально отражает его коммерческую и некоммерческую роль, обеспечивая более прозрачную и делимую структуру. Например, выделение пригородных сетей или региональных услуг будет способствовать целевой оплате обязательств для этих направлений. Аргументация горизонтальной делимости приведена в Главе 5.

Вопрос реструктуризации тарифов должен всегда рассматриваться до заключения долгосрочных контрактов на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг. Если железная дорога функционирует в условиях регулируемых тарифов, убытки, связанные с контрактами на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг частично увязаны с тарифной политикой, и, поэтому, рационализация тарифов может в определенной степени решить проблему дефицита доходов. Во многих случаях корректировка тарифной политики является более простым механизмом решения социальной проблемы субсидирования определенных категорий потребителей, чем использование обязательств на оказание государственных услуг и субсидирования услуг; этот вариант также является более действенным с точки зрения эффективности и равенства.

8.4 Контракты на оказание государственных услуг

Контракты на оказание государственных услуг также основаны на концепции обязательств по оказанию государственных услуг, однако контракты на оказание государственных услуг позволяют решить некоторые концептуальные и практические сложности, связанные с разработкой и согласованием схемы обязательств с индивидуальными ценами. Вместо того, чтобы пытаться разделить определенную сеть услуг на коммерческие и некоммерческие услуги, контракт на оказание государственных услуг позволяет определить минимальные обязательства по услугам и тарифам применительно ко всей услуге или большинству ее составляющих и производить оплату провайдеру в согласованной сумме или по согласованной формуле в течение срока действия контракта.

В настоящем Сборнике контракты на оказание государственных услуг представлены как общий механизм управления финансированием государством обязательств по перевозкам пассажиров железнодорожным транспортом. Однако, целесообразно также рассмотреть конкретные примеры использования таких контрактов в странах ЕС, где эта система претерпела значительные правовые и регуляторные изменения в контексте перевозок городским автобусным транспортом, трамваями и железной дорогой, и заменила собой контракты на выполнение обязательств по оказанию государственных услуг в качестве приемлемого способа реализации государственных интересов в этих областях.

В регламентах ЕС, обнародованных Европейской Комиссией⁸³, признается, что многие системы перевозок пассажиров, преследующие общие экономические интересы, не могут функционировать на коммерческой основе, и, следовательно, страны-члены ЕС должны предпринимать меры по обеспечению «безопасных, эффективных, привлекательных и высококачественных услуг по перевозке пассажиров». В соответствии с законодательством ЕС, страны-члены ЕС могут предоставлять исключительные права операторам государственных услуг, выплачивать им финансовую компенсацию и вводить общие правила перевозок общественным транспортом, обязательные для всех операторов.

В регламентах признается возможная необходимость финансовой компенсации применительно к национальным и международным перевозкам пассажиров, в частности рельсовыми видами транспорта, такими как поезда и трамваи, и автомобильным транспортом, таким как автобусы, а также в отношении как государственных, так и частных операторов услуг. Хотя контракты на осуществление перевозок узкоколейными железными дорогами должны присуждаться на основе открытого тендера, исключения могут быть сделаны для перевозок по железным дорогам с рельсами тяжелого типа, в отношении которых страны-члены ЕС могут сами принимать решения о процедурах присуждения контрактов.

⁸³ Регламент Европейской Комиссии N 1370/2007.

Согласно регламентам ЕС, центральные или местные власти должны заключить контракт на оказание государственных услуг с любой компанией, осуществляющей перевозки пассажиров, которые предоставляет ей исключительное право осуществления перевозок или право на получение компенсации за выполнение обязательств по оказанию государственной услуги, или же оба права одновременно. Обязательства, направленные на установление максимальных тарифов, требуют компенсации чистого положительного или отрицательного финансового эффекта, вытекающего из соблюдения ценовых обязательств.

В странах ЕС контракты на оказание государственных услуг и их общие правила определяют, помимо прочего, обязательства оператора; параметры расчета компенсации; суть и масштаб всех предоставляемых исключительных прав; распределение затрат, связанных с оказанием услуги (расходы на рабочую силу, инфраструктуру, техническое обслуживание и т.д.); а также распределение доходов от реализации билетов между оператором государственной услуги и государственным органом управления.

Такое прозрачное контрактное соглашение имеет решающее значение для того, чтобы избежать неограниченных обязательств по финансированию дефицита. Если контракт на оказание государственных услуг присуждается не на тендерной основе (что имеет место в случае железных дорог во многих странах ЕС), размер компенсации не должен превышать чистый финансовый эффект контрактных обязательств на затраты и доходы оператора государственной услуги. Оценка такого эффекта производится путем сопоставления затрат оператора, исполняющего обязательство по оказанию государственной услуги, с ситуаций, которая имела бы место, если бы обязательство отсутствовало.

Регламенты содержат инструкции о расчете чистого финансового эффекта, которые кратко изложены ниже.

- **затраты**, понесенные в связи с выполнением обязательства по оказанию государственных услуг или совокупности таких обязательств;
- **минус** любые положительные эффекты, полученные в сети, обслуживаемой в рамках соответствующего обязательства по оказанию государственных услуг;
- **минус** поступления от тарифов или другие доходы, полученные в рамках обязательства(обязательств) по оказанию государственных услуг;
- **плюс** разумная прибыль.

Счета государственных услуг должны быть выделенными для того, чтобы повысить прозрачность и избежать перекрестных субсидий, предоставляемых оператору государственных услуг, который осуществляет другие виды деятельности в процессе оказания компенсируемых услуг в рамках обязательства по оказанию государственных транспортных услуг.

Срок действия контрактов на оказание государственных услуг является ограниченным. В странах ЕС срок действия контракта не должен превышать десять лет для автобусных перевозок и пятнадцать лет для перевозок железнодорожным или другим рельсовым транспортом. Продление возможно не более, чем на 50% от изначального срока при определенных обстоятельствах, особенно для учета амортизации инвестиций. Наиболее длительные сроки предусмотрены для контрактов на железнодорожные перевозки, исходя из долговременного характера капиталовложений в железные дороги.

Однако, если контракт на оказание государственных услуг заключается с государственной железной дорогой не на конкурсной основе, у оператора будет отсутствовать мотивация для оптимизации функционирования. Во-первых, если цена такого контракта не основана на стоимости ресурсов или целевых показателях, таких как целевые показатели повышения эффективности использования подвижного состава или роста производительности труда, будут отсутствовать стимулы для повышения эффективности. Во-вторых, если контракт на оказание государственных услуг покрывает разницу между доходами и затратами даже для целевых стоимостных показателей, направленных на повышение эффективности, он не обеспечивает мотивацию для оптимизации структуры оплаты или сбора всей взимаемой платы. Это обязывает государственный орган, заключающий контракт, установить параметры маркетинга и сбора доходов, что усложняет контракты и их администрирование. Наоборот, присуждение контрактов на оказание государственных услуг на основе тендера позволяет избежать таких сложностей, поскольку участники торгов имеют четкую мотивацию составить конкурсное предложение на основе эффективных затрат и систем сбора платы и их реализации в случае победы в тендере. Рекомендации по составлению контрактов на оказание услуг по перевозке пассажиров приведены в Приложении 5.

8.5 Заключение контрактов на оказание государственных услуг на конкурсной основе

Некоторые структурные варианты, представленные в Главе 5, предусматривают возможность заключения контрактов на оказание государственных услуг на конкурсной основе. Вначале группы услуг, таких как пригородное железнодорожное сообщение или пакет услуг по региональному железнодорожному сообщению, могут быть разделены между новыми компаниями; затем может быть составлен требуемый контракт на оказание государственных услуг, включая стандарты качества, такие как пунктуальность и надежность, система оплаты и санкций. Компания может функционировать в рамках концессионного контракта, присуждаемого на конкурсной основе; специальное контрольное управление центрального правительства или местной администрации может осуществлять мониторинг деятельности и производить оплату.

На Рисунке 8.3 показан пример разделения этого процесса на этапы отдельно для регионального или пригородного железнодорожного сообщения. Передача полномочий по спецификации услуг и частичному финансированию администрации более низкого уровня, как показано на Рисунке 8.3, является разумным дополнением в случаях, когда она располагает соответствующими возможностями и ресурсами для выполнения этих функций, однако это не имеет решающего значения для этого механизма. Во многих случаях присуждение контрактов на оказание государственных услуг на конкурсной основе оказывалось успешным в странах Европы, хотя и не без значимых препятствующих факторов, которые необходимо преодолевать⁸⁴.



8.6 Анализ примеров

Использование контрактных форм финансирования обязательств по оказанию государственных услуг по перевозке пассажиров показано на конкретных примерах, представленных в Приложениях, включая примеры в рамках как частных, так и государственных механизмов. Такие контракты призваны обеспечить непрерывность услуг по перевозкам пассажиров по железнодорожным путям, обслуживаемым частными компаниями на концессионной основе в странах Латинской Америки и Африки; подобные

⁸⁴Louis S. Thompson, *Competitive Tendering in Railways: What is Experience Telling Us?* Paris, (ECMT, November 2006).

<http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/07TenderingRail.pdf>

контракты также заложены в основу междугородних перевозок пассажиров государственной компанией Via Rail по частным сетям Canadian National и Canadian Pacific. В рамках государственных механизмов, присуждаемые на конкурсной основе контракты на оказание государственных услуг используются для закупок конкретных услуг по перевозкам пассажиров железнодорожным транспортом на региональных рынках Германии, Финляндии и Швеции. В анализе корпоративной схемы на примере Virgin Rail показано, как реагировала частная компания на присуждение контракта, который по сути является контрактом на оказание государственных услуг (в Великобритании).