

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ  
“СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”  
СТОПАНСКИ ФАКУЛТЕТ**

България, София 1113  
бул. Цариградско шосе 125, блок 3  
Тел: (+359 2) 73 83 10  
Факс: (+359 2) 73 99 41  
E-mail: info@feb.uni-sofia.bg



**SOFIA UNIVERSITY  
“ST. KLIMENT OHRIDSKI”  
FACULTY OF ECONOMICS AND  
BUSINESS ADMINISTRATION**

Bulgaria, Sofia 1113  
125 Tzarigradsko chaussee blvd., bl. 3  
Tel: (+359 2) 73 83 10  
Fax: (+359 2) 73 99 41  
E-mail: info@feb.uni-sofia.bg

***Поредица “Студентски разработки”  
на Стопанския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“***

Анна Тихомирова Лунгарска

**Приватизация или Запазване на Държавната Собственост в Областта на  
Железопътния Транспорт**

Магистърска програма

„Икономика и Управление на Енергетиката, Инфраструктурата и Комуналните Услуги”

Научния ръководител: инж. Николай Минков

2012

**Резюме:** Настоящата дипломна работа е посветена на анализа на собствеността в железопътния сектор като потенциален източник на икономическа ефективност. В курса на работата са представени различни форми на участие на частния бизнес в един сектор характерен с естествения си монопол и тежките инфраструктурни инвестиции. Основен извод от приведените примери е, че за постигането на положителни резултати в бранша е недостатъчно той да бъде приватизиран и либерализиран формално.

**Ключови думи:** приватизация, либерализация, публично-частно партньорство, монопол, железопътен транспорт

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ  
“СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”  
СТОПАНСКИ ФАКУЛТЕТ**

България, София 1113  
бул. Цариградско шосе 125, блок 3  
Тел: (+359 2) 73 83 10  
Факс: (+359 2) 73 99 41  
E-mail: info@feb.uni-sofia.bg



**SOFIA UNIVERSITY  
“ST. KLIMENT OHRIDSKI”  
FACULTY OF ECONOMICS AND  
BUSINESS ADMINISTRATION**

Bulgaria, Sofia 1113  
125 Tzarigradsko chaussee blvd., bl. 3  
Tel: (+359 2) 73 83 10  
Fax: (+359 2) 73 99 41  
E-mail: info@feb.uni-sofia.bg

## **FEBA Student Papers Series**

Anna Tihomirova Lungarska

### **Privatization or state ownership of the Bulgarian railways**

Energy, Infrastructure and Utilities' Economics and Management

Supervisor: Nikolai Minkov

2012

**Abstract:** The present master's thesis is devoted on the analysis of property in the railways sector as a potential source of economic efficiency. In the course of the thesis are presented different forms of private business involvement in a sector characterized by natural monopoly and heavy infrastructural investments. The central conclusion following from the presented case studies, is that the formal privatization and liberalization of the branch are insufficient for the attainment of positive results.

**Key words:** privatization, liberalization, public-private partnership, monopoly, railways sector

**Faculty of Economics and Business Administration (FEBA),  
Sofia University “St. Kliment Ohridski”**

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ "СВЕТИ КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ"

СТОПАНСКИ ФАКУЛТЕТ

СПЕЦИАЛНОСТ „ИКОНОМИКА“

МАГИСТЪРСКА ПРОГРАМА „ИКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГЕТИКАТА,  
ИНФРАСТРУКТУРАТА И КОМУНАЛНИТЕ УСЛУГИ“

МАГИСТЪРСКА ТЕЗА

ТЕМА: „ПРИВАТИЗАЦИЯ ИЛИ ЗАПАЗВАНЕ НА  
ДЪРЖАВНАТА СОБСТВЕНОСТ В ОБЛАСТТА НА  
ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ ТРАНСПОРТ“

ДИПЛОМАНТ:

/АННА ТИХОМИРОВА ЛУНГАРСКА,  
ФАК. № 10709/

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

/инж. НИКОЛАЙ МИНКОВ/

СОФИЯ

2012 година

*Железният път се свързва в мислите му с понятието за свободна България. Той му говореше с гърмежа си ясно за новото, за "българското" време.*

Из „Дядо Йоцо гледа“ от Иван Вазов

Посвещавам настоящата дипломна работа на пращядо ми, който е посветил живота си на българските железници. Благодаря на моето семейство и на моите учители. Специални благодарности на ас. Атанас Георгиев за подкрепата!

## Съдържание

I. Увод.....	3
II. Теоретична част .....	6
II.1. Обзор на информационните източници .....	10
II.3. Основни теоретични положения .....	17
II.4. Европейска политика по отношение на обществените услуги .....	23
II.5. Взаимодействие между държавата и частния сектор – основни положения.....	25
II.6. Европейска пазарна конюнктура на железопътния транспорт .....	28
III. Изследователска част .....	31
III.1. Публично-частното партньорство в областта на железопътната инфраструктура ..	33
III.1.1. Историческо развитие на френската железопътна инфраструктура .....	34
III.1.2. Елементи на публично-частното партньорство .....	35
III.1.3. Ползи от използването на публично-частното партньорство в сферата на инфраструктурата .....	37
III.1.4. Публично-частно партньорство при подмяната на комуникационната система във френската железница.....	38
III.1.5. Приложимост на модела на публично-частното партньорство в България.....	42
III.2. Товарен железопътен транспорт.....	43
III.3. Пътнически железопътен транспорт .....	51
III.3.1. Концесионни търгове .....	52
III.3.2. Цялостна концесия на мрежата предназначена за един оператор – монополист ....	53
III.3.3. Отворен пазар на пътнически железопътни транспортни услуги .....	54
IV. Практически ориентирана част.....	56
V. Заключение .....	66
VI. Библиография .....	69
Приложения.....	75

## I. Увод

Често хората казват, че за всеки влак има пътници. Дали това е така и за Българските Държавни Железници (БДЖ)? Едно от най-старите предприятия в България, символ на националното възраждане на страната в разказа на Иван Вазов „Дядо Йоцо гледа“, от двадесет години насам е в ситуация на постоянна криза. Често в медийното пространство секторът става обект на мащабна критика, но цялостен и задълбочен анализ на причините за „линеенето“ на железниците по-скоро липсва. В обществото ни също така липсва разбиране за значението и евентуалната роля, която би могъл да има за развитието на страната. Както и в много други сфери, и тук цялостна визия за бъдещето на бранша просто няма.

Железопътният транспорт е многопластов и мащабен сектор. За него може да бъде казано много и никога въпросите свързани с него да не бъдат изчерпани. Сложността му предполага множество варианти за управление на различните нива на дейност, но малко са ефективните съчетания от мерки, които да сработват наистина. Това го прави изключително интересен от теоретична и практическа гледна точка. Затова и изборът на тематика за настоящата магистърска теза бе насочен в тази посока.

Друга причина за повишения интерес е желанието ми да разбера по-добре вътрешната логика на сектора и това как той би могъл да бъде отново от съществено значение за България. Положителните страни на този вид транспорт някак правят неговия срив необясним, все напук на красивите думи за устойчиво развитие. И въпреки това, ако страната ни се стреми към постигането на поставените ѝ цели, няма начин железопътният транспорт да бъде оставен в сянка.

Дали единствено неефективността на една държавна компания е в основата на падението на БДЖ? Или това се дължи по-скоро на липсата на адекватна политическа реакция спрямо промените и новата динамика в транспортния бранш? Ще помогне ли приватизацията, при условие че по отношение обществените услуги в България тя рядко е безпроблемна, така както при началното си планиране, така и при последващия контрол на изпълнението на поетите ангажменти? Какво е необходимо, за да гарантира положителните резултати от евентуалната намеса на частните предприятия в сектора?

Това са основните въпроси, които мотивират избора на темата и на които ще опитам да дам отговор.

През деветдесетте години на XX век в световен план приватизацията на голяма част от сектора е приветствана като мярка, която да повиши ефикасността. Това е и едно от решенията, които често се спрягат в общественото пространство на България относно бъдещето на железниците ѝ. След натрупания световен опит е редно да се направи съпоставка и да се извлекат съответните изводи с цел да се установи каква форма на управление, от политическа и икономическа гледна точка, би довела до постигането на оптимални резултати.

Целта на настоящата разработка е да даде отговор на въпроса: „Евентуалната приватизация на части или на целия сектор ще доведе ли до повишаване на ефективността, сигурността и качеството на услугите в сектора? Ако такава възможност съществува, то при какви условия би могла да се реализира тя?“ Въпросът е от изключително значение, защото в бранша са ангажирани около тридесет хиляди служители, т.е. всяка промяна на политиката в сектора може да окаже влияние върху доходите и ежедневието на хиляди хора, без да броим пътниците, които всеки ден използват услугите на железниците.

За да бъде намерен отговор на поставения въпрос, трябва да бъдат определени и оценени условията, при които държавната собственост, държавното и частно управление имат своето място и могат да доведат до развитие. Тези условия включват до голяма степен силна държавна политика при определянето на периметъра на пълномощията на оператора и/или собственика, пазарно поведение от страна на оператора, правоприлагане на предвидените санкции при неспазването на поетите договорни ангажименти и подходяща регулаторна рамка. Свързана с така поставените цели е и задачата да се определи възможния принос, който биха могли да имат, различните форми на публично-частни партньорства и взаимодействия в рамките на инфраструктурата и извършването на самия превоз.

Основната теза на настоящата разработка е, че частният сектор, така както и държавният имат място в железопътния транспорт под различни форми и при различни конфигурации, които варират от пълна държавна собственост до пълна частна собственост, но минават през многобройни междинни етапи, които биха могли да бъдат по-оптимални в крайния си резултат, стига периметърът на правомощията и регулаторните и управленски задачи да е ясно определен.

*Предметът* на изследването е собствеността като предпоставка за подобряване на важните показатели – икономическа ефективност и стабилност на финансовото положение, подобряване на сигурността на транспорта, повишаване дела на жп транспорта в национален и международен план. *Обектът*, от своя страна, е железопътния транспорт като сектор характерен с естествения си монопол, изключително капиталоемките си инвестиции и важното място, което този вид транспорт има за развитието на икономиката и интеграцията, както в териториалните рамки на страната, така и на ниво Европейски съюз.

За изследването на поставените въпроси ще бъде разгледана съществуващата литература. Немалко са анализите, които се базират на реалните практики свързани с реформирането на железниците в световен мащаб. Сравнението между резултатите постигнати в различните държави е трудно, поради конкретните условия в икономически и политически план, които в значителна степен оказват влияние върху показателите. Въпреки това могат да бъдат изведени някои хипотези, които да бъдат подложени на проверка при разглеждането на конкретните примери и тяхното обобщение. Така инструментариумът използван в разработката се изразява в: преглед на литературата, сравнителен анализ (доколкото той е възможен и адекватен) и проверка на хипотези.

## II. Теоретична част

Железопътният транспорт е един от най-безвредните за околната среда, най-евтините и най-сигурните в света. Инцидентите при него са в пъти по-малко, отколкото при автомобилния транспорт на хора и товари. Развитието му е свързано с големи инвестиции с дълъг период на възвръщаемост. Благотворното влияние на развития ЖП транспорт върху икономиката е от изключително значение. Ползите, които биха могли да произтекат, са свързани с намаляване на задръстванията по пътищата, повишаване сигурността на транспорта, намаляване на разходите, развитие на туризма, търговията и индустрията.

В България първата ЖП линия е Русе - Варна, която функционира от 1866 година насам. Линията е проектирана и изградена от английска компания. През 1870 – 1874 година барон Хирш построява още жп линии в Южна България с обща дължина от близо 310 км. България приема Закон за железницата през 1885 година, според който проектирането и изграждането на инфраструктурата ще се поема от държавата. ЖП мрежата се развива усилено по време на социализма, но тенденцията се обръща след промените. Към момента жп линиите в България са с обща дължина от 6 938 км.

На европейско ниво, железопътният транспорт също е изгубил значителна част от пазарния си дял, докато в негово лице се вижда решение на много наболели проблеми във връзка с облекчаване на товарването по пътищата, повишаване сигурността при превоза на пътници и товари, както и намаляването на емисиите на въглероден двуокис в атмосферата. С оглед развитието на сектора, по оперативна програма „Транспорт” се отпускат средства за модернизирани и рехабилитирани мрежата в Европа и създаването на ефективна общоевропейска трансгранична транспортна система (TEN-T залегнала и в Лисабонската стратегия.) Предвижданията са, че трафикът между страните членки ще се повиши и трябва да се осигури устойчиво развитие на транспорта.

Успоредно върви и процес по разделянето на дейностите по изграждане и управление на инфраструктурата от тези свързани с превоза. Това е т.нар. unbundling, който в България е транспониран с отделянето на мрежата от оператора или създаването на Национална Компания Железопътна Инфраструктура извън структурата на Българските Държавни Железници. Процесът върви бавно и резултатите са различни според страните членки. Цели се и либерализирането на сектора чрез навлизането на



различни превозвачи. От началото на 2007 година товарните превози бяха дерегулирани, както и пътническите международни превози от началото на 2010 г.

Въпреки многобройните си качества, през последните години железопътният транспорт губи позициите си в повечето развити страни. Особено драматично е положението в България и Румъния. Спрямо 1990 година, трафикът (тон/километри) в България през 2008 година е 33% от тогавашния, а в Румъния – 31%. През 2009 година положението се влошава допълнително, поради задълбочаването на кризата в Европейския съюз и спада в индустриалното производство в България (-18,2%).<sup>1</sup>

Значителна разлика се наблюдава в разпределението на трафика между автомобилния и железопътния транспорт в Европа и САЩ. Така в ЕС-27 над 6% от транспорта на пътници през 2009 е извършен с влакове, докато в САЩ за 2008 година процентът е под 0,5%. Обратни са тенденциите при превоза на стоки. Само 10% от потока на стоки е обслужен от жп транспорта през 2009 в ЕС-27, като за САЩ дялът му е 43% през 2008.<sup>2</sup>

Тези данни показват потенциала, който железопътният транспорт има във връзка с Европейската интеграция и развитието на единния европейски пазар. Няколко са факторите, които правят железопътния транспорт особено интересен:

- Ниските разходи за единица. Това е доказано една от най-евтините транспортни форми, редом с морския и речен транспорт. Евтиният транспорт е от изключително значение за конкурентоспособността на европейската индустрия.
- Екологично чист. 52% от жп линиите в ЕС-27 са електрифицирани.
- Ефективност. Тази форма на транспорт е с висок капацитет на полезно действие.
- Алтернатива. Не особено високото натоварване и възможността за диспечирание на жп транспорта дават възможност за избягване на „тесните“ места по транспортната инфраструктура.
- Вече изградената мрежа може лесно да бъде модернизирана, без да се минава през процеси на отчуждаване на земи и създаване на сервитути, а това намалява трансферните плащания.
- Съществуващи и изпитани технологии на високоскоростните влакове. Примерно, разстоянието София – Виена от близо 700 км, при скорост 250 км/ч се преодолява за по-малко от 3 часа. Тръгването става от центъра на София, а пристигането - в

<sup>1</sup> Европейска комисия (2011) EU transport in figures, Statistical Pocketbook. Европейски съюз.

<sup>2</sup> Пак там.

центъра на Виена. Не е нужно да се чака за регистрацията на летището, както и за взимане на багажа.

- Сигурност. ЖП транспортът е един от най-безопасните.

Съществуват различни практики по отношение собствеността и управлението на железопътния транспорт. Въпреки политиката на Европейския съюз по отношение либерализирането на сектора, през 2011 година едва в 7 страни членки има повече от един пътнически жп оператора. Това са Великобритания, Швеция, Италия, Дания и Германия, а от края на 2011 година също така Австрия и Чехия. Страните от Централна и Източна Европа имат нужната за либерализацията законодателна база, но реално нови играчи на пазара на пътнически превози няма. Сред страните, където пазарът е напълно затворен, са Португалия, Испания, Франция, Норвегия, Финландия, Белгия и Холандия.<sup>3</sup>

Железопътният транспорт в България страда от хронични проблеми, натрупвани и задълбочавани през дългите години на преход от централно-планова към пазарна икономика. Собствеността в сектора често е поставяна под въпрос във връзка със стремежа за по-конкурентно пазарно поведение и по-ефективното управление на физическите и финансови ресурси. Остарялата железопътна инфраструктура и подвижен състав, липсата на всякаква ефективност по отношение управлението на личния състав, както и постоянните закъснения са само част от по-съществените проблеми в сектора.

През 2011 година правителството на Република България подписва споразумение със Световната Банка за заем от 240 млн. евро предназначен за Българските Държавни Железници. Необходимо условие за отпускането му е провеждането на нужните реформи за финансовото оздравяване на предприятието. В началото на 2012 година сумата е намалена с 80 млн. евро, като причината е отразяването на заема в бюджетния дефицит на страната и стремежът на правителството да ограничи размера му. Същевременно оздравителният план на правителството бе обявен за разследване от страна на Европейската комисия. Целта на разследването е да проследи до колко предвидените мерки ще имат дългосрочен ефект, както и да определи дали нарушаването на конкуренцията е компенсирано.<sup>4</sup>

В края на 2011 година бяха организирани протестни действия от страна на служителите в предприятието, заради липсата на прозрачност при определянето на мерките по реструктуриране, както и съкращенията (2000 работни меска) предвидени в

<sup>3</sup> IBM Global Business Services (2011) Rail Liberalisation Index 2011.

<sup>4</sup> Publics.bg, статии от 10.11.2011 и 21.01.2012.

проектореформата. Въпреки протестите, планът за съкращения остава същия, като се предвижда съкращаване на още 2000 души до средата на 2013 година. Така броят на служителите в БДЖ се очаква да достигне около 9000 души.<sup>5</sup>

Необходимостта от промени в железниците се дължи също и на нарастващия брой технически проблеми, следствие от слабата инвестиционна политика в сектора през последните две десетилетия. Същевременно реформите са наложителни и с оглед по-доброто усвояване на средствата отпускани от Европейския съюз по програмите за регионално развитие и транспорт.

В началото на 2012 година на дневен ред бе поставен и въпросът за евентуалната приватизация на дъщерната „БДЖ – Товарни превози” ЕООД. Както и в повечето европейски държави, товарният железопътен транспорт пострада в изключителна степен от световната финансовата криза. Товарните превози в Европейския съюз за 2009 година се сриват общо с 11% спрямо предходната година, като намалението в железопътния транспорт е най-драстично – 18,3%. За България спадът е от 33%, като това е най-големия процент за ЕС-27, следен от този в Гърция – 31,6%. За 2009-2010 година резултатите в карго частта на ЕС-27 са положителни, отбелязан е ръст от близо 8%. Така, макар и бавно, секторът се възстановява заедно със стабилизирането на европейската икономика. Не така стоят нещата за България, където за поредна година е отбелязано намаление в обема извършена работа с 2,6%.<sup>6</sup>

Нуждата от реформиране на сектора в България е очевидна. Въпреки това, промените не бива да бъдат прибързани, а напротив – добре обмислени и далновидно комбинирани в обща политика за съживяване на железопътния транспорт. Състоянието му няма да се подобри само от машиналното съкращаване на разходи, а от цялостното преосмисляне на работата и провеждането на необходимата инвестиционна политика. На следващите страници са представени основните теоретични положения от гледна точка на икономическата наука, необходими за по-доброто разбиране на естеството на този сектор.

<sup>5</sup> Константин Годоров (20.01.2012) Шефът на БДЖ: Съкращенията в железниците вече няма да са ударни.

<sup>6</sup> Европейска комисия (2011) EU transport in figures, Statistical Pocketbook. Европейски съюз.

## II.1. Обзор на информационните източници

Мрежовите услуги в основата си са естествен монопол. При него характерното е, че наличието на един единствен играч на пазара е икономически по-ефективно, отколкото конкуренцията между няколко или повече предприятия. Тази теза е основополагаща при определянето на държавната политика в секторите през XX век и особено след края на Втората световна война, не само в България, но и в западните страни (например, Великобритания и Франция).

След опита на САЩ при разделянето по дейности в областта на авиационния транспорт (т.нар. unbundling) и реформата в Швеция от 1988 г. в железопътния транспорт, политиката в Европейския съюз също претърпява обрат с приемането на директивата 91/440, която предписва разделянето на дейностите по управление на железопътната инфраструктура от дейностите по фактическия превоз на стоки и пътници. Натрупаната неефективност в държавните предприятия, растящите бюджетни дефицити и публичен дълг, подтикват страни като Великобритания да пристъпят към приватизация на жп сектора (1993 г.)

Европейският съюз промотира усилено развитието на железопътния транспорт като в средата на 1996 година Европейската комисия дава насоки за развитие на сектора в Бялата книга „Стратегия за съживяване на железопътния транспорт в Общността.” През септември 2001 година, Европейската комисия публикува и Бялата книга за развитието на транспорта „Европейска транспортна политика за 2010 година: време за решения.”

На база на тези стратегии, Комисията предлага, а Европейският парламент приема, през 2001 година първи железопътен пакет (три директиви), като те биват променени и разширени с втория и третия железопътен пакет съответно през 2004 и 2007 година. Основните точки, които са застъпени, са либерализирането на сектора и осигуряването на недискриминационна конкуренция при лицензирането и таксуването на операторите, както и повишаване качеството и сигурността.

Като първоначални мерки се предвижда либерализирането на стоковите превози от 2007 година и последващата либерализация на международните пътнически превози от 2010 година. Крайната задача е създаването на общ европейски пазар на железопътни услуги. Първият железопътен пакет е съставен от три директиви - 2001/12/ЕК, 2001/13/ЕК

и 2001/14/ЕК, а като свързана с тях е и 2001/16/ЕК, отнасяща се до оперативната съвместимост и комбинирания транспорт.

Следващите втори и трети железопътни пакети регламентират допълнително някои от все още неуредените проблеми в процеса на създаване на единен европейски жп пазар като сертифицирането на машинистите, изисквания към качеството на стоките превози и т.н. Все повече се засилва изискването управляващите инфраструктурата да се отнасят с нея като със стока за продан, като те търсят купувачите, а не обратното.

Въпросът за собствеността в железопътния транспорт и изобщо в отраслите с естествен монопол е разглеждан в множество доклади на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Сред тях са „Competitive Tendering of Rail Services” (2007), „Privatisation, competition and regulation” (2000), „Railway reform. Regulation of freight transport markets” (2001), „Restructuring public utilities for competition. Competition and regulatory reform” (2001).

В „Restructuring public utilities for competition. Competition and regulatory reform” авторите на изследването се занимават с въпросите свързани с разделянето на дейностите присъщи на естествените монополи от тези, при които би могло да има конкуренция. Представени са два варианта на подобно разделение: вертикално разделение и контрол на достъпа. Описани са също така различните регулаторни мерки, които са възможни за подпомагане конкуренцията в частта, където тя е възможна.

В сферата на железопътния транспорт, релсовата и сигнализация инфраструктура е частта, при която конкуренцията в рамките на пазара е неефективна, а самият превоз и поддръжката на гарите биха могли да бъдат обект на евентуална либерализация или точно освобождаване на достъпа за други оператори, или обект на публично-частни партньорства (за гарите). Тези дейности са взаимно допълващи се, т.е. имат вертикална зависимост. Възможностите за ефективна конкуренция зависят също така от географското положение, нивото на търсене и доходите характерни за дадената икономика.

Според доклада въвеждането на конкуренция би могло да доведе до следните положителни резултати:

- Стимулиране на иновациите и ефективността при дейностите обект на конкуренция;

- Предлагање на по-широк спектар от алтернативи, диференциране на продуктите и по-добро задоволување на потребителските нужди;
- Намалување мащаба на регулацијата, което позволява по-ефективен и целенасочен контрол.

В рамките на изследването државните предприятия, които са поставени при условието на силни стимули за оптимизиране на печалбата, не са подчинени на правителствен контрол и са изправени пред строги бюджетни ограничения, се приемиат за равнопоставени на частните предприятия. От своя страна като државни предприятия са представени фирмите, които скрито или јавно имаат друга, различна от максимизирането на печалбите целева функција. Подобни целеви функции биха могли да бидат максимизирането на заетоста и на обема на услугата/стоката предложена на пазара.

Представени са неколку възможни инструменти за регулирането на двата компонента на продукта: контрол на достъпа; разделение по собственост; колективна (клубна) собственост; разделение по контрол (но не и по собственост); разделение в реципрочните части; разделяне на неконкурентната част на неколку подчасти; счетоводно, функционално и корпоративно разделение. Целта на тези инструменти е да ограничи възможностите за упражняване на контрол на достъпа от страна на отговарящия за инфраструктурата.

Вертикалното разделение и вертикалната интеграция имаат своите предимства и недостатъци. Така при разделението би могло да се достигне до намалување на необходимостта от регулация, която невинаги е ефективна, както и да се подобри достъпът до информация и да се подсилят прозрачността на разходната база (cross-subsidy elimination). Същевременно при разделението може да се наблюдава загуба в икономииите от мащаба при производството на повече от един продукт. Вертикалната интеграция, от своя страна, би могла да доведе до намалување на транзакционните разходи, подобряване на условията по дългосрочните договори, предотвратяване на пазарните изкривявания вследствие на пазарната сила на някой от играчите.

По-конкретно за железопътния транспорт възможностите са две: регионално разделение и разделяне на инфраструктурната от влаковата част. Регионално разделение може да се наблюдава в САЩ и Мексико, като в САЩ контролът на достъпа се извършва чрез разделение в реципрочните части. При този тип регулация, отделните части на железопътната мрежа могат да са обект на договори, които да определят условията по

взаимния достъп до инфраструктурата на конкурентните предприятия. Така компаниите печелят от мрежовия ефект и като цяло имат взаимна изгода.

В „Privatisation, competition and regulation” са представени няколко изследвания подчинени на общата тематика. В анализа на Алберто Хеймлер е представена политиката на Европейския съюз по отношение определянето на правилата при либерализацията на част от публичните услуги. Основните тези, които са представени, включват взаимното допълване на политиката по регулиране на сектора и отварянето на пазара за конкуренцията. Защишава се идеята, че приватизацията би могла да има съществен принос за развитието на конкуренцията, когато е извършена не просто като продажба на държавно предприятие, а в рамките на цялостна концепция за развитие на сектора. От изключително значение е приватизацията да е придружена от развитието на реална конкуренция в сектора, както и разделянето на обществените политики от търговските цели на предприятието. Авторът представя също така и нуждата от това въвеждането на конкуренцията и на съответната регулация да бъде проведено едновременно, за да се гарантира липсата на доминираща позиция от страна на стария монополист.

При отсъствието на възможности за конкуриране в рамките на даден пазарен сегмент различни видове концесии и договори за публично-частни партньорства, при които печелят най-добрите оферти за производство на дадена обществена услуга, могат да бъдат из-ползвани, за да се предотврати създаването на икономическа рента от монополно положение. Често, обаче, подобни договори могат да бъдат обект на морален риск или да предоставят възможности за стратегическо поведение. За да бъдат избегнати подобни рискове, трябва да са предвидени още от самото начало начините за решаване на конфликтите, както и различните изходни клаузи като допълнение към регулацията на цените и услугите.

В случаите, когато приватизацията не е последвана от ефективна конкуренция на пазара, резултатите от проведените реформи не винаги са еднозначни. Като цяло качеството на услугите и инвестициите са се покачили, но цените при монополистите са по-високи, отколкото тези в секторите, където либерализацията е довела и до развитие на конкуренцията. Дори при наличието на ефективна регулация, често капацитетът на фирмите да улавят икономическите ренти и да ограничават достъпа на конкурентите си е бил подценяван от страна на регулаторните органи. Липсата на прозрачност също допринася за подриване на положителните ефекти от приватизацията. Общо взето

частните фирми са много по-ефективни по отношение намаляването на разходите, но и по отношение улавянето на икономическите ренти.

Едно от първите изисквания за успеха на подобна реформа е въвеждането на ясно разграничение между регулаторните и търговските функции в сектора. Това означава, че е необходимо създаването на дългосрочни отношения между държавата като регулатор и на частната фирма като оператор, производител на дадената стока/услуга. Също така е нужно ясно разделение между заинтересованите страни и регулаторните функции в рамките на държавата.

Докладът „Railway reform. Regulation of freight transport markets” е публикуван през 2001 година, т.е. по времето, когато е приет първият железопътен пакет от Европейския парламент. Той се занимава основно с въпросите свързани със съживяването на товарния железопътен транспорт в рамките на Европа. Още в началото на доклада е посочено, че добрите практики от една държава не могат да бъдат автоматично прехвърлени в друга. Това се дължи на вътрешните разлики между европейските страни по отношение географската и икономическа структура, настоящите нива на икономическа ефективност в железопътния транспорт, доходите в страната и т.н. В този смисъл, докладът препоръчва използването на принципа за субсидиарност и пропорционалност при дефинирането на европейските политики. Като резултат от прилагането на тези два принципа, международната хармонизация е препоръчителна само когато ползите от унифицираното законодателство надхвърлят разходите.

Като цели на регулаторната реформа са представени следните задачи:

- Предотвратяване на ценовите злоупотреби, където няма реални транспортни алтернативи;
- Осигуряване на прозрачност при предоставянето на държавни субсидии;
- Осигуряване нужното ниво на инвестиции в инфраструктура и подвижен състав;
- Осигуряване на честни условия за интермодална конкуренция и подкрепянето ѝ, където, това е възможно;
- Минимизирането на потенциални загуби от намаляването на конкуренцията в следствие на евентуални корпоративни сливания.

Подчертана е също така нуждата да бъдат взети в предвид евентуалните загуби от намаляването на икономииите от мащаба при доставянето на една или повече услуги, както и икономииите свързани с гъстотата на населението в рамките на дадена територия. Така



целта на законодателната реформа е определена като намирането на баланса между регулаторната намеса и запазването на управленската свобода (липса на държавна намеса в търговската дейност на предприятията), а икономите от мащаба не са загубени, въпреки въвеждането на определено ниво конкуренция.

От съществено значение е държавната регулация да е налагана само в случаите, когато това е необходимо с оглед запазването на конкуренцията, без това да води до държавна намеса в управленските решения. Случаите, при които е необходимо регулиране на дейността, са например: процедури по сливане, отказване на достъп или нелоялна конкуренция. Северно американският опит в това отношение показва, че регулацията е най-ефективна, когато се прилага след апел от страна на засегнатата фирма. Според доклада, ако целта на държавата е да развие конкуренцията в рамките на пазара, то трябва да се избягва отдаването на лицензии при условията на търг, което е по-присъщо в случаите на конкуренция за пазара.

Като обект на реформата се разглежда и предотвратяването на субсидирането на по-неизгодните дейности чрез приходите от по-печелившите такива. Подобна практика се наблюдава в Източно европейските държави, където товарните превози субсидират пътническите. Това трябва да се прекрати, когато на пазара навлизат нови играчи. За да се постигне тази цел, е предвидено счетоводно разделяне на дейностите или в най-добрия случай разделянето по собственост.

Според доклада, ценообразуването на база пределни разходи е в значителна степен затруднено при наличието на частно финансиране. Като цяло частният капитал изисква едно от най-високите нива на възвръщаемост (спрямо държавните и банкови заеми). В този смисъл, за да се осигури ценообразуването на база пределни разходи, трябва да се допусне изключение от правилото при определянето на инфраструктурните такси (положение предвидено в Първия железопътен пакет на Европейската комисия). Другият вариант е осигуряването на държавни помощи, за да се гарантира ефективното ниво на частни инвестиции. Въпреки положителните ефекти, които частната собственост има по отношение по-ефективното управление на ресурсите, в случая с инфраструктурата от първостепенно значение е осигуряването на нужните стимули, така че необходимите инвестиции да бъдат предприети. В това отношение е изтъкнат отрицателният опит на Великобритания.

„Competitive Tendering of Rail Services” разглежда въпроса свързан с възможностите за публично-частни партньорства, концесии и приватизация в железопътния транспорт. В

заклучителната част на изследването Луис Томпсън твърди, че в железопътния транспорт „фактите” свързани със собствеността са малко. Обикновено в обществото има несъгласие дори по отношение на това дали има проблем с железопътния транспорт или не и ако да, то какъв е той. Много е трудно да се намери решение на даден проблем, когато той не е ясно дефиниран и разбран от всички заинтересовани страни. Общественото мнение често се влияе от политическите настроения на деня, отколкото да се базира на информиран избор. Важно е да се знае каква е базата за сравнение на ефектите от дадена политика, а не само да се определят действията по самата нея. „Ако заинтересованите страни не могат да се съгласят относно какъв е проблемът, какви са подходящите решения, какво може да се очаква или каква е базата за оценка на резултата, то не би трябвало да е изненадващо, че секторът е рай за икономисти и политици (без да се споменават консултантите).”

Въпреки че технологията, обществената политика за насърчаване на сектора и регулацията се пресичат при въпроса за собствеността, в железопътния транспорт няма нищо, което от само себе си да обуславя определен вариант на собственост. След Втората световна война повечето европейски железници следват модела на монолитната държавна собственост и управление, като в много случаи подобни компании са били ефективни. Китай и Русия са управлявали огромни и ефективни железници държавна собственост.

Същевременно най-ефективните товарни железопътни линии в света (САЩ и Канада) са частни, въпреки че в рамките на тези две държави оперират два от най-големите оператора (разделени от инфраструктурната част) на пътнически железопътни превози - Амтрак и ВИА, които са държавна собственост. По сходен начин три от най-големите пътнически железопътни системи в света (Източната, Централната и Западната японски жп компании) са частна собственост, но по тях се движи държавната Японска Компания за Товарни Превози. В Латинска Америка изцяло държавните компании са преобразувани, разделени и отдадени при условията на концесионни договори преди края на деветдесетте години на XX век.

В рамките на същия доклад е обърнато и специално внимание на ситуацията в Централна и Източна Европа (Чехия, Естония, Унгария, Литва, Латвия, Полша, Словакия и Словения). Ад Тоет разглежда в частност срива в пътническите превози, който се наблюдава през 2003 година. В своя анализ той изтъква, че обезщетенията за загуби свързани със задължението за предоставянето на публични услуги все още е под формата на годишни субсидии. Същевременно не количеството или качеството на предоставените

услуги определят размерът на плащанията, а състоянието на публичните финанси за дадената година. Самите помощи обикновено се договарят в годишния „Договор за предоставяне на обществена услуга”, който се подписва в течение на календарната година. Това от своя страна не позволява на операторите да реструктурират бюджетите си. Друга причина за притеснение е и факта, че пътническите превози често са финансирани чрез приходите от товарния транспорт. Тази практика не може да продължава, поради либерализирането на товарните превози.

При подписването на „Договор за предоставяне на обществена услуга” е необходимо да се определят предлаганите услуги и съответните бюджети. Тези решения изискват да се познават бъдещите бюджетни средства, които ще са на разположение през идните години, кои услуги се търсят от местното население и какви са приблизително разходите свързани с разходо-ефективното производство на услугата. Докато властите нямат ясна представа за отговорите на тези въпроси, те се стремят да избягват подписването на многогодишни договори.

От своя страна операторите независимо частни или държавни нямат сигурност по отношение бъдещите си приходи и не желаят да инвестират в инфраструктура и подвижен състав. По този начин се стига до порочен кръг, а междуременно услугите са неефективни и непривлекателни, а подвижния състав е в края на експлоатационния си живот. В някои от новите страни членки на ЕС балансът между бюджетните плащания и реалните разходи е достигнат, но краткосрочните договори не позволяват на жп операторите да предприемат нужните инвестиции.

Така от литературата се вижда, че приватизацията може да доведе до подобряване дейността на железниците. Тя може да бъде проведена под различни форми, но е препоръчително да е съпроводена с повишаване на конкуренцията в сегмента. Промяната в собствеността, когато не е придружена от цялостно реструктуриране на сектора, не може да доведе от само себе си до значително подобрене в резултатите.

### **II.3. Основни теоретични положения**

В настоящата разработка железопътният транспорт ще бъде разглеждан от три гледни точки: 1) инфраструктура; оператори на 2) пътнически и 3) товарни превози. Това разделение на сектора се налага от характерните специфики на трите звена. Инфраструктурата е типичен естествен монопол, а операторската дейност в двете

подразделения би могла да бъде обект на пазарна конкуренция. През многовековната история на железопътния транспорт (първите данни за транспорт по релси са от VI век преди н.е.) тази разлика невинаги е съществувала. Появата на подобна структура е свързана с усилията да се подобри ефективността и финансовата дисциплина в държавните предприятия в развитите страни, както и да се намали фискалната тежест.

Освен, че секторът е характерен с естествения монопол в инфраструктурната част, той може да бъде разглеждан и като обществено благо. Типичното за този род блага е, че всички имат полза от тяхното съществуване, но индивидуално всеки е мотивиран да остави другите да допринасят за тяхното производство. Това е т.нар. поведение на пътника без билет (*free riding*). Този тип поведение се дължи и на факта, че съществуват редица положителни външни ефекти, от които печелят всички, а малцина са готови да допринесат индивидуално за тях. Част от тези положителни ефекти са: повишаването на стоко- и човекообмена между населените места и повишаване на икономическата активност; повишаване сигурността на транспорта и намаляване на човешките жертви, както и на задръстванията.

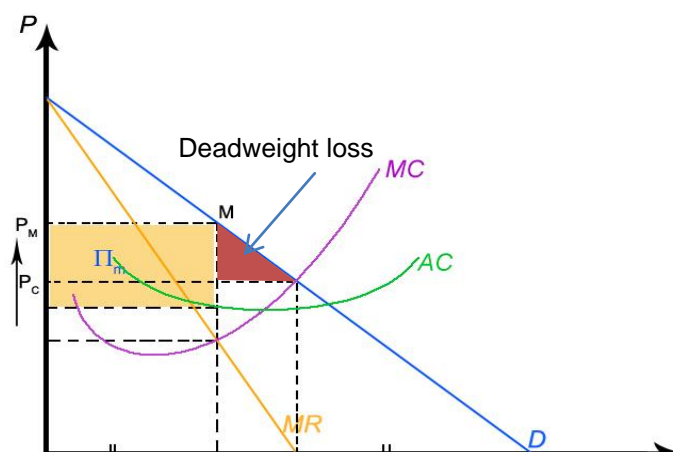
Тези особености са основната причина през по-голямата част от втората половина на XX век монополите в тези сектори в Европа да са по-скоро обществена собственост, отколкото частна. Икономическата теория показва, че при наличието на положителни външни ефекти благата биват произвеждани в по-малък от оптималния размер. Затова обичайно подобни продукти и услуги попадат по-скоро в общественния сектор. Така във Франция, например, железопътния транспорт (дори метрото в рамките на Париж) е изградено в голяма степен от първоначално частни компании, които в последствие не успяват да запазят своята финансова стабилност и биват обект на редица сливания, а в крайна сметка и на постепенна национализация. Подобна политика позволява реализирането на икономии от мащаба и намаляване на дублиращите се звена в частните компании.

Исторически частните железопътни компании са се развивали на регионално ниво като вертикално интегрирани монополи. Галопиращите разходи свързани с изграждането и поддръжката на необходимата инфраструктура, както и възможните икономии от мащаба приканват регионалните компании да се прегрупират в по-мощни структури, което им позволява да печелят от мрежовите ефекти, свойствени на подобна на железопътната инфраструктура като телекомуникационната, например.

Окръпняването на дейността създава монополно положение за държавната или частната компания и предполага повишаване на неефективността на предприятието (т.нар. Х неефективност, при която монополистът не успява да произведе продукта срещу най-малките възможни средни и общи разходи). Традиционната неокласическа теория в областта на микроикономиката подсказва, че монополистът има склонност да намалява обема на предлагания продукт, както и да реализира рента от монополно положение, която надхвърля здравословната икономическа печалба при условията на съвършена конкуренция.

Същевременно част от потребителския излишък е загубена (deadweight loss). Този феномен е илюстриран на Фигура 1. На фигурата са представени кривите на търсенето  $D$ , пределните приходи  $MR$ , пределните и средните разходи ( $MC$  и  $AC$ ). Разгледани са двата случая – монопол и съвършена конкуренция. При съвършената конкуренция производителят е принуден да приеме цената установена на пазара (price taker).

Тази цена се определя от пазарните сили и в крайна сметка равновесната точка се достига при  $MC=D$  ( $D=MR$ , поради положението на фирмата като ценоприемаща), което определя съответно цена  $P_C$  и количество  $Q_C$ . В условията на монопол, фирмата максимизира печалбата при  $MR=MC$ , което води до по-малко количество  $Q_M$  предложено на пазара при по-висока цена  $P_M$  и съответно до реализирането на по-голяма от нормалното печалба  $\Pi_M$ , както и съответната загуба за обществото (deadweight loss), поради пазарната неефективност на монопола.



Фигура 1. Източник: Личен архив, Съвършена конкуренция и монопол.

Този модел е валиден при определени стандартни хипотези. За съвършената конкуренция те са:

- Пълна и симетрична информация;
- Хомогенен продукт;
- Много и малки играчи на пазара;
- Липса на трансферни (транзакционни) разходи;
- Рационално поведение от страна на икономическите агенти – фирмите се стремят към максимизиране на печалбата, а потребителите към максимизиране на полезността;
- Липса на нарастващи икономии от мащаба;
- Липса на бариери на входа и на изхода на пазара.

Тези хипотези са нарушени в условията на монопол. В случая на железопътния транспорт и по-конкретно на инфраструктурната му част се наблюдава:

- Асиметрична информация – ако държавата се опитва да регулира частен инфраструктурна компания, то пълната информация за разходите и ефективността на фирмата липсва;
- Липса на алтернативни продукти – при железопътната инфраструктура това положение е вярно преди развитието на автомобилния и въздушния транспорт. Реално в началото на развитието на модерните железници те са били най-бързото и сигурно решение при сухопътния транспорт;
- Обичайно един играч от гледна точка предлагането на услугата – дублиращата се инфраструктура е единствено ефективна при наличието на значително търсене, способно да запълни капацитета и на двете трасета. По отношение на клиентите, които използват инфраструктурата, то броят им зависи от наличието на свободен достъп и степента на конкуренцията, която се наблюдава на пазара. При пътническите превози клиентите са силно атомизирани и реално нямат възможност да се договарят директно с оператора. При товарните превози броят и размерът на клиентите може да варира спрямо един или друг регион и пазарната конюнктура.
- Рационално поведение от страна на икономическите агенти – тази хипотеза се допуска и в условията на монопол, но като цяло е обект на критики дори в условията на съвършена конкуренция. Често максимизирането на печалбата може да бъде заменена с друга явна или скрита целева функция;

- Наличие на растящи икономии от мащаба – икономии от мащаба при железопътния транспорт се наблюдават в две направления (на английски scale и scope). При първия вид, икономията се наблюдава при производството на един продукт, а при втория – при производството на повече от един продукт. Така, например, при инфраструктурната част икономии от мащаба настъпват при по-ефективната употреба на нужните машини и съоръжения при изграждането на по-дълги релсови трасета, а когато се изгражда високоскоростна отсечка, тези машини също могат да бъдат използвани и така експлоатацията им е по-ефективна. При влаковата компонента, ако компанията извършва едновременно пътнически и товарни превози, в рамките на една влакова композиция може да има вагони, които да са свързани с обслужването и на двете подразделения.
- Силни бариери на входа и на изхода – именно икономии от мащаба са една от причините конкуренцията в сектора да е затруднена и предприятията поетапно да стават обект на сливания. В някои случаи държавата поставя бариери на входа, за да гарантира възвръщаемостта на своите или частните инвестиции в сектора.

При обществените услуги, каквато е и железопътния транспорт, целта на компанията може да бъде различна от достигането на максимална печалба. Целевата функция на компанията може да е минимизиране на разходите, максимизиране на заетостта, производството на максимален обем от услугата или стоката. При тези целеви функции не е гарантирана финансовата стабилност на предприятието. Ако целта е продиктувана от държавната политика, то за постигането ѝ ще е наложително наличието на държавни финансови помощи.

При държавно предприятие е възможно целевата функция да бъде като тази на самата държава, т.е. да е трансформирана в максимизиране на общественото благосъстояние ( $W$ ), което включва печалбата на компанията, но и достигането на максимален потребителски излишък. От икономическата теория знаем, че максимумът от социална гледна точка на тази функция се постига в условията на съвършена пазарна конкуренция или при пресечната точка на пределните разходи с пазарното търсене. Следователно, ако въведем потребителския излишък в целевата функция на производителя, би следвало да се достигне до оптимума от първи ранг и да се отстрани пазарната неефективност. Това води до ценообразуване на база пределни разходи.

При подобно ценообразуване проблемът е свързан с невъзможността на производителя да възстанови фиксираните си разходи, които в случая на мрежовите

услуги са изключително високи, поради мащабните инфраструктурни инвестиции. В този смисъл, за да не изпадне предприето във фалит, държавата трябва да субсидира дейността му, като възстанови фиксираните разходи. Подобна политика в повечето случаи се оказва изключително скъпа за държавния бюджет и затова се прибегва до оптимума от втори ранг, при който ценообразуването е на база средни разходи.

Доколко, обаче, тези теоретични положения са верни в условията на държавен монопол? При държавния монопол предприятието често е подчинено на политиката провеждана от националното управление. Така понякога цените са изкуствено занижени, предприятията работят на загуба и понякога дори не успяват да покрият пределните си разходи. Подобна ситуация води до невъзможност за авто-финансирането на нужните средства за поддръжка, както и провеждането на инвестиционни програми за подобряване на инфраструктурата.

Така качеството на предлаганата услуга неизбежно се занижава, потребителите започват да недоволстват, но поради липса на алтернатива не могат да променят пазарното си поведение. В случая на железопътния транспорт алтернатива, обаче, съществува и потребителите не се колебаят да се насочат към автомобилния или въздушния транспорт. Като резултат се стига до ситуация, при която евентуално повишение на цените се посреща с изключителна враждебност, прибегва се до други методи за моментно финансиране на дейността, натрупват се дългове, а реални и по-съществени реформи в сектора стават невъзможни.

Друг източник на неефективност при монополистите е прогресивното развитие на бюрократичния апарат в големите предприятия. В съчетание със силна профсъюзна политика и слаба управленческа воля или популизъм, провеждането на нужните реформи за посрещането на актуалните предизвикателства в сектора става невъзможно. Това положение неимоверно води до загуби на пазарни позиции спрямо конкурентоспособните форми на транспорт.

Трудностите са още по-големи за железопътния сектор, където конкуренцията от другите форми на транспорт е силна. Това води до пренасочване на потребителите към другите видове транспорт и съответното намаление на пътничко- и стокооборота, а следователно и на приходите свързани с него. Поради слабото натоварване на инфраструктурата, железопътният транспорт може да изпадне в неефективност. Ситуацията неизменно се превръща в порочен кръг, като единственият път навън от него е



активна реформа, която би била непопулярна не само в рамките на предприятието, но и сред потребителите на услугата.

Интересен е фактът, че понятието „научен мениджмънт“ (вдъхновено от труда на Фредерик Тейлър) се появява именно в контекста на железопътния транспорт. Негов баща е Луиз Брандайс, а самият Тейлър го определя като подходящ. Според Брандайс принципите на научния мениджмънт могат да спестят на жп компаниите милион долара на ден и по този начин, може да се предотврати повишаването на превозните тарифи.<sup>7</sup> По времето на Брандайс и Тейлър железниците са частна собственост. Това поставя в центъра на вниманието по-скоро силата на мениджмънта, а не толкова собствеността в сектора, като предпоставка за подобряване на ефективността.

#### **II.4. Европейска политика по отношение на обществените услуги**

Европейската комисия води активна политика по отношение мрежовите и комунални услуги, като основен акцент се поставя на електропроизводството и неговото разпределение, железопътния транспорт и транспорта като цяло. От своя страна сектор „Водоснабдяване и канализация“ е по-скоро обект на регулация по отношение качеството на водния ресурс.

Като евентуална причина за тази разлика в отношението може да бъде посечено трансграничното значение на железопътния транспорт и електропреносните мрежи за изграждането на единната икономическа европейска общност (Общностния пазар). Ролята, която жп транспортът може да изиграе за ускоряване на пътничко- и стокооборота (Общностния пазар се характеризира именно със свободното движение на хора и стоки), определя и значението, което този вид транспорт има в дефинирането на европейските политики.

Колкото до електроенергийния сектор при него от изключително значение е непрекъснатостта на услугата, а значителният дял на енергията при производството на стоки и услуги, както и липсата на големи собствени енергийни ресурси, обуславят стремежа на Комисията да подкрепи прехода към по-ефективно производство, пренос и разпределение на електроенергията. От своя страна водоснабдяването и канализацията са силно локализиращи дейности. По-съществените въпроси, които касаят водните ресурси, са транспорта по речните канали, качеството на водата и предотвратяването на

<sup>7</sup> Aldrich, M. (2010) On the Track of Efficiency: Scientific Management Comes to Railroad Shops.

трансгранични замърсявания, както и въпросите свързани с биоразнообразието и качеството на питейната вода.

Предвид тези разлики в обхвата на разглежданите дейности, мерките, които се препоръчват обичайно, също са различни. В случая на железопътния транспорт, препоръчително е да се раздели инфраструктурата от железопътните оператори, които я експлоатират. Това създава условия за конкуренция в рамките на пазара, което от своя страна би следвало да доведе до повишаване на ефективността и качеството на предлаганите услуги.

При „В и К” дейностите повишаване на конкуренцията в рамките на инфраструктурата е невъзможно. Единствено дейността по отчитане и фактуриране на консумацията може ефективно да бъде отделена от инфраструктурната част, поради невъзможността да се транспортират отделно различни по състав, качество и източник води, без те да се смесят в един хомогенен продукт. При доставянето на електроенергия множество малки компании могат да търгуват на една енергийна борса и да предлагат различен енергиен микс (макар и виртуален) на клиентите си. Такава възможност при водата е трудно реализируема.

Въпреки сходствата с електроенергийния сектор, реалностите при железниците са доста по-различни. В енергийния сектор търговците могат да предоставят различен продукт в рамките на една инфраструктура (различен енергиен микс на съответна различна цена). Тези разлики реално, обаче, са виртуални. При железопътния транспорт, качествата на инфраструктурата определят в изключително голяма степен крайния продукт – времето и сигурността на превоза. Движението на влаковете е диспечериране и един технически проблем при една компания моментално рефлектира върху движението на другите компании по същото трасе. Така евентуалните железопътни компании са принудени да се конкурират единствено на база цената на транспортните си услуги. Именно тези особености и стремежа за намаляване на разходите и съответно цените може да даде като резултат значителното занижаване на сигурността на превозите.

В този смисъл конкуренцията в рамките на пазара при наличието на единични трасета е затруднена, поради значителните негативни външни ефекти, които съвместната употреба на инфраструктурата от различните оператори би могла да има. Възможност за предотвратяване на подобен развой би могло да има при завишаване на техническия контрол, въвеждане на ефективна диспечерска система, предвиждането на различни

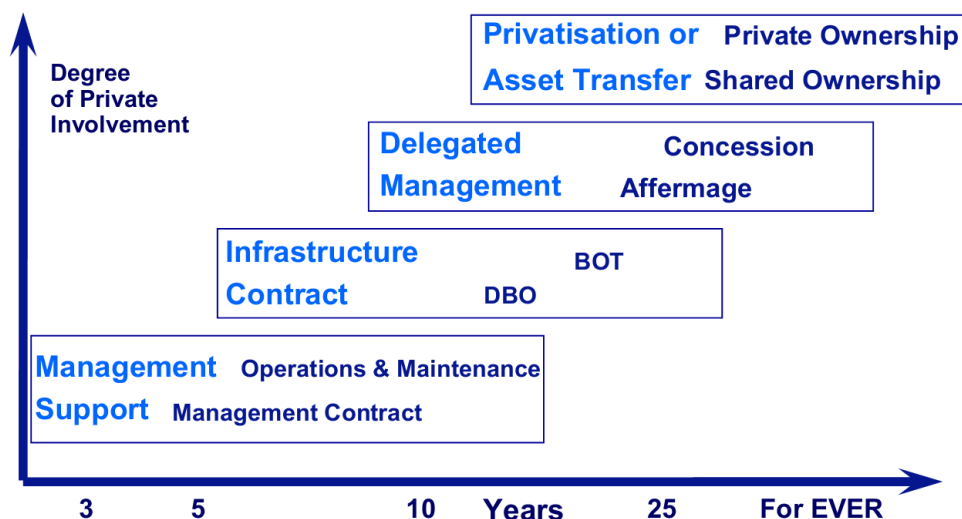
компенсации за причинени закъснение при наличието на виновно невнимание или дори умисъл от страна на оператора причинил блокирането на движението.

## **II.5. Взаимодействие между държавата и частния сектор – основни положения**

Обикновено при липсата на възможност за въвеждането на конкуренция в пазара се препоръчва промотирането на конкуренция за пазара. Така с цел да се повиши ефективността в сектора, могат да се въведат концесионни търгове, при които различни компании се конкурират за пазара, а не на него. Като резултат от подобни търгове могат да се сключват различни договори, като собствеността остава общинска/държавна или в последствие се превръща в такава след изтичането на определения в договорите период.

Примери за такива договори са BOT (Build Operate Transfer – изграждане, експлоатация и прехвърляне), BOOT (Build Own Operate Transfer – изграждане, собственост, управление и прехвърляне), BOO (Build Own Operate – изграждане, собственост и управление), BLT (Build Lease Transfer – изграждане, лизинг и прехвърляне) и DBO (Design Build Operate – проектиране, изграждане и управление).

Barraqué (2012) дава следното графично представяне на спектъра от договори – Фигура 2. На фигурата по ордината е степента на частно обвързване в управлението на активите, а по абсциса времеви хоризонт (от няколко години до неопределеност). От югозапад към североизток са представени – „Мениджмънт и поддръжка“ (управленски договор, договор за поддръжка и експлоатация); „Инфраструктурен договор“ (DBO и BOT); „Делегирано управление“ (концесия, отдаване под аренда); „Приватизация или прехвърляне на активите“ (частна или съвместна собственост). Този спектър може да бъде единствено ориентируващ, понеже става въпрос за договорни отношения, които подлежат на предоговаряне и дефиниране от двете страни по договорите.



Фигура 2. Източник: Barraqué (2012), Ниво на частна намеса и договорни отношения.

В сферата на железопътния транспорт се наблюдават следните варианти на взаимодействие между публичния и частен сектор<sup>8</sup>:

- Публична собственост и управление в рамките на дадено министерство;
- Публична собственост и управление с политически и финансов контрол от страна на съответното министерство, управление от страна на държавно предприятие. Отношенията между двете държавни ведомства могат да бъдат формализирани чрез договори;
- Договаряне на дадени услуги с външни партньори (пример: почистване и доставката на храна);
- Управленски договори - частни фирми поемат рисковете по управлението на точно определена дейност;
- Франчайзинг на брутните разходи - частната фирма поема риска в разходната част на производството на дадена услуга, а държавното предприятие определя услугата и поема рисковете в приходната част (търсене и цена);
- Франчайзинг на нетните разходи (или концесии) - частната компания поема рисковете както в приходната, така и в разходната част, като бива компенсирани при превес на разходите. Държавата поема рисковете свързани с определена част от търсенето, както и другите рискове (отношения с други заинтересовани страни, правителствен риск), които частната компания не може да управлява. Държавата продължава да определя ценовата политика и задържа значителна роля при определянето на характеристиките на услугата;

<sup>8</sup> OECD (2007) Competitive tendering of rail services.

- Търговски франчайзинг (или концесии) - частната компания поема по-голямата част от рисковете в приходната и разходната част и оперира като частен собственик в рамките на договорения срок. Така концесионерът има възможност да провежда собствена ценова политика;
- Частична приватизация - собствеността и повечето рискове са прехвърлени на частна фирма, но държавата остава собственик на част от дяловете (акциите) на предприятието, като по този начин е ангажирана в управлението и поема част от рисковете;
- Пълна приватизация, но със значителна регулация - държавата контролира част от решенията (като ценообразуване или достъп до мрежата) в значителна част от дейностите;
- Цялостна приватизация без регулация (освен по отношение здравето и безопасността).

Отдаването на концесия на различни дейности от страна на държавата към частни физически и юридически лица е практика с многовековна традиция. Принципно по този начин държавните хазни са получавали известен приход под формата на концесионни такси, докато са си спестявали разходи по организиране и извършване на услугата, обект на концесионните отношения. По този начин са били отдавани мостове, пътища, пристанища, водоснабдителни лицензи. В по-модерни времена това могат да бъдат също така летища, телекомуникационни честоти (при условията на лицензиране) и т.н.

В страни като България подобна практика би била интересна предвид трудностите по набиране на необходимите средства чрез фискална политика. Едно публично-частно партньорство би могло да прехвърли по-ефективно разходите на реалните ползватели на услугата, докато при държавното финансиране на услугата заплащат всички чрез данъците. Като цяло в Европейския съюз все по-чувствително данъчната тежест се прехвърля от данъкоплатеца към консуматора. Така все по-голям дял във фискалните приходи придобиват косвените данъци (данък добавена стойност, мита и бандеролни такси).

По аналогичен начин при първоначалното дефиниране на Общата селскостопанска политика, Европейския съюз прехвърля финансовото бреме на потребителите, гарантирайки на производителите изкуствено завишени спрямо световните цени на земеделската продукция. Тази политика се обяснява с факта, че потребителите са по-склонни да платят, отколкото данъкоплатците. За да се гарантират високите цени и

съответно високия доход за производителите, са въведени множество мита и такси, които да предпазят вътрешния пазар от световната конкуренция.

В случая на железопътния транспорт, ако пълната финансова тежест бъде прехвърлена на частен оператор/собственик, то няма начин да бъде гарантирано нужното пазарно търсене за товарни и пътнически превози, поради наличието на алтернативни начини за придвижване. Един от начините за преодоляване на този проблем е пълното интернализирание на негативните външни ефекти, с които се характеризират другите видове транспорт. Така в разходите при автомобилния транспорт с частни коли трябва да бъдат интернализирани атмосферното замърсяване, шума, натовареността на инфраструктурата, разрушаването на екосистеми и хабитати при изграждането на автомобилните пътища и т.н. От само себе си става ясно, че подобна политика към днешна дата е невъзможна, поради социалните напрежения, които би могла да предизвика.

## **II.6. Европейска пазарна конюнктура на железопътния транспорт**

Предизвикателствата в железопътния транспорт са многобройни. През годините след края на Втората световна война евтиното гориво, както и ръста на западните икономики, водят до неимоверното нарастване на автомобилния парк на страните. Изграждането на надеждна пътна инфраструктура допринася за развитието на индивидуалния и товарния автотранспорт. Това развитие довежда и до затрудняването на трафика (задръствания), както и повишаването броя на жертвите по пътищата.

Борбата с климатичните промени е една от причините железопътния транспорт отново да намира политическа подкрепа, наред с другите положителни черти, които го характеризират и биха дали решение на част от натрупаните проблеми в сферата на транспорта. Същевременно развиващия се свят се опитва да разшири своята инфраструктура с цел ускоряване на икономическите процеси и в сърцето на територията си, а не само в крайбрежните райони (особено валидно за Китай).

В България през 2009 година 77,7% процента (при средноевропейско ниво от 82,6%) от пътническият транспорт е извършен с леки автомобили, докато с влак са извършени едва 3,6% от работата (6,2% за ЕС-27). Същевременно 18% от дохода на домакинствата в страната е предназначен за транспорт, което е най-високият процент в Европейския съюз, а реалните разходи на пътник са най-ниските – 400 евро на година. За сравнение в Румъния

разходът на домакинствата е 13,5% и 500 евро. Средното ниво в дванадесетте нови страни членки е 12,1% и 607 евро. Лошите показатели на страната се дължат и на ниската покупателна способност на населението, която същевременно е изправена пред световната реалност на цените на енергийните източници (в частност петрола).

Макар данните за България да са особено неблагоприятни, железопътния транспорт е в упадък в повечето Европейски държави, особено голям е сривът през деветдесетте години на миналия век. През първото десетилетие на XXI век, развитие в сектора се наблюдава в Германия по отношение товарните и пътнически превози, както и в повечето стари страни членки на ЕС (ЕС-15) при пътническите превози. Положителните резултати в това отношение могат да бъдат отдадени на проведените реформи в сектора, значителното натоварване на пътната инфраструктура, развитието на градските железници в гъстонаселените метрополи. Така в ЕС-15 процентът на извършения пътнически превоз от страна на железопътния транспорт е 7,2%, докато в новите страни членки е 5,7% през 2009 година.<sup>9</sup>

Вътрешните особености на различните компоненти на железопътния микс (инфраструктура, пътнически, товарни превози) определят и различния спектър от мерки, които могат да бъдат предприети за подобряване на ефективността на железопътните компании. В този смисъл е и дефинирана политиката на Европейския съюз по отношение железопътния транспорт. Като първоначална цел е поставено отделянето на инфраструктурната от влаковата компонента, а в последствие и разделянето на влаковете на пътнически и товарни с цел избягването на скритото субсидиране и улесняване либерализацията в товарния сегмент. Като следваща стъпка е планирано отварянето на пътническите превози за конкуренция. Според данните към 2009 година, общностната политика бележи сравнителен успех от 2001 година насам, както в частта на товарния, така и на пътническия железопътен транспорт.

Данните показват, обаче, че товарния сегмент въпреки либерализирането на 70-80% от него е в много по-значителна степен изложен на конюнктурния икономически риск. Този недостатък е подсилен и от цялостната слабост на европейската индустрия спрямо конкуренцията на другите развити държави и страните от БРИК(ЮА). При сравнение между Германия (либерализирани пътнически превози) и Франция (единствен национален оператор) се забелязва, че и в двете държави пътническите жп превози бележат ръст от около 35% (2009 спрямо 1990), като реалният обем във Франция е по-висок въпреки по-

<sup>9</sup> Европейска комисия (2011) EU transport in figures, Statistical Pocketbook. Европейски съюз.

малкото население (разлика от 20 млн. души). При високоскоростните превози Франция е извършила работа по 51 860 млн. пътничокилометри срещу 22 560 за Германия.<sup>10</sup>

Тези данни показват, че дори и при липсата на конкуренция в рамките на пазара, при ефективно управление, пътническите железници могат да подобрят своите резултати. Френската национална железопътна компания (SNCF) е с положителен краен финансов резултат, като от 2007 до 2011 само през 2009 година той е отрицателен, което до голяма степен се дължи на финансовата криза. С печалба завършват отчетните периоди и на немската държавна Deutsche Bahn Group (100% държавна собственост също).<sup>11</sup>

Така в рамките на Европейския съюз все още няма единна практика по отношение нивото на конкуренцията в железопътния транспорт, въпреки поетите ангажименти за либерализирането на сектора. Либерализацията е в различен стадий според железопътния сегмент и страната членка. Тези особености на Европейската система може би са в нейна изгода, предвид съществените разлики в нивото на използваните технологии и процесите, които текат в различните региони на Стария континент. Въпреки потенциалните изгоди свързани с принципа за субсидиарност, които предлага локалното управление на железопътните мрежи, системата е далеч от постигането на пълна европейска интеграция.

---

<sup>10</sup> Пак там.

<sup>11</sup> Официални интернет страници на SNCF и Deutsche Bahn Group.



### III. Изследователска част

Икономическата наука е силно ограничена от гледна точка на инструментариума си. За разлика от естествените и някои от социалните науки невинаги поставените икономически въпроси могат да бъдат решени чрез контролирани експерименти. Това прави сравнението на различните управленски и политически сценарии по-скоро невъзможно. Анализът на резултатите от предприетите мерки по реформиране на железопътния сектор не може да бъде еднозначен.

Невъзможно е да се получи категоричен отговор дали промяната в собствеността е довела до подобряване на резултатите в сектора. Ако части или целият сектор са били приватизирани и това е довело до нови инвестиции, то твърде вероятно е подобряването на икономическите показатели да е свързано с промени в политиката (промяна на целевата функция например) на предприятието, както и на подобряването на инфраструктурата и подвижния състав. Т.е., ако подобна политика е проведена под добър държавен мениджмънт, не е изключено резултатите да бъдат близки до постигнатите при частния собственик.

В реалния живот *ceteris paribus* е неприложим. Сравнението между две държави също е силно затруднено, поради спецификите на националните икономики. Така например сравнението на Франция с Германия по отношение товарния железопътен транспорт показва, че немската система е извършила значително повече работа. В същото време трябва да се отбележи, че дялът на индустрията в Германия е по-голям от този във Франция, а електрогенерацията на изток от Рейн е базирана на въглищните електроцентрали (над 40% от произведената електроенергия). Така, макар и привидно сравними, двете системи реално са твърде различни, за да може сравнението да е достоверно.

Собствеността в железопътния транспорт е разглеждана в множество изследвания и въпреки това няма формулиран ясен модел, който да е общовалиден. Както и частната, така и държавната собственост в сектора имат своите положителни и отрицателни страни. Конкретните проблеми в рамките на една национална система могат драстично да се различават от тези наблюдавани в други системи дори когато собствеността и управлението са организирани по сходен начин. За това е изключително трудно да се направи сравнение на системите на една или друга държава.

Както и при всяка друга производствена дейност, крайният резултат зависи в изключителна степен от ефективността на управлението и капацитета на предприятието да посреща предизвикателствата пред себе си и сектора си. При железопътния транспорт често предприятията стават заложенници на провежданата в момента държавна политика. Това значително затруднява мениджърските решения и възможността на предприятието да провежда ефективна инвестиционна политика или реформи.

Особеностите на сектора и политика по вертикалното разделяне на дейностите на железопътните предприятия предполагат разграничаването на политиките по собствеността в инфраструктурната от тези във влаковата част. Обичайно инфраструктурата (частта, където конкуренцията е невъзможна) остава държавна собственост, като в някои от случаите се отдава при условията на концесия, назначава се външен мениджмънт или поддръжката и модернизацията ѝ се извършват по линия на публично-частни партньорства.

При пътническите и товарни превози се препоръчва въвеждането на конкуренцията с цел подобряване ефективността в сектора. На либерализирания пазар могат да останат държавни предприятия, но тяхното присъствие не трябва да накърнява принципите на конкуренцията. Съществено е значението и на регулаторния орган, който следи пазара и подпомага честната конкуренция.

Предмет на настоящата магистърска теза е собствеността в отрасъла, като потенциална предпоставка за повишаване на ефективността. Обектът, железопътния транспорт, е представен в теоретичната част заедно със своите специфики, които имат значение за целите на изследването. Тези цели включват представянето на различните форми на собственост и особеностите им в трите сегмента описани по-горе заедно с техните имплицитни плюсове и минуси. Изводите от този обзор могат да бъдат полезни при определянето на нужните мерки за възстановяване на железопътния транспорт в България.

Основните хипотези, които ще бъдат подложени на анализ, са формулирани от Алберто Хеймлер в изданието на ОИСП от 2000 година „Privatisation, competition and regulation”. Това са:

- Значението на пазарното либерализиране при провеждането на приватизация в обществените услуги;

- Важната роля на регулаторния контрол при отварянето на пазара за конкуренция;
- Първостепенното значение на разделянето на държавната политика от търговските цели на предприятията.

За да се даде отговор на поставените въпроси и за да бъдат изпълнени задачите на магистърската теза, ще бъдат прегледани теоретични източници, които в повечето случаи са базирани на реален опит в областта на приватизацията в железопътния транспорт. По отношение добрите практики в областта на публично-частните партньорства в сферата на железопътната инфраструктура, ще бъде приведено подробно описание на едно такова партньорство осъществено във Франция. По този начин ще бъде изяснена същността на подобен модел, неговите положителни и отрицателни страни.

### **III.1. Публично-частното партньорство в областта на железопътната инфраструктура**

*В тази част са разглеждани по-подробно възможностите за публично-частни партньорства (ПЧП) при поддръжката и модернизацията на железопътната инфраструктура. Като пример за ПЧП е представен проектът на френската държавна компания RFF при изграждането на системата GSM-R.*

Публично-частното партньорство (ПЧП) в областта на изграждането и управлението на инфраструктурата е един исторически доказан модел за финансиране на такива проекти в световен мащаб. Нуждата от прилагането на подобна схема се налага от големите и тежки инвестиции, както и необходимостта от разпределение на рисковете свързани с проекта. Някои от преимуществата на модела са: 1) по-малко напрежение върху държавните финанси и финансирането на бюджетните дефицити; 2) частната инициатива, която се стимулира и развива.

Финансирането на множество проекти за изграждане на транспортна инфраструктура е извършено чрез ПЧП. Това е добре известен на човечеството начин за обезпечаването на подобни начинания. Примерите са много: платени пътища, тунели и канали в САЩ, железницата на Франция, Суецкия и Панамския канал. В последствие употребата на метода намалява, докато през 80те години на 20ти век намира отново признание след като моделът на националните монополи се проваля. Един скорошен пример в тази област е

Франция, където в рамките на публично-частно партньорство се финансира проектът по въвеждане на европейската система за диспечирание и комуникация в жп транспорта GSM-Railway.

### III.1.1. Историческо развитие на френската железопътна инфраструктура

Железопътната мрежа във Франция се развива непосредствено след тази в Англия и САЩ, въпреки че е със значително по-малък мащаб. Основните дружества, които оперират на пазара, са шест като до създаването на националната компания SNCF оцеляват пет от тях. Първоначално мрежата се развива по нормалния за естествените монополи модел. Малките предприятия ангажирани в сектора започват да се обединяват, поради високите разходи свързани с дейността им и възможността за осъществяване на икономии от мащаба. Железопътната инфраструктура е централизирана като основните линии водят към Париж.

В последствие се разработва национална стратегия за развитие на системата, като трасетата се отдават на концесии и държавата започва активно да субсидира жп транспорта. След Първата Световна война навлиза автомобилния транспорт и железниците се изправят пред значителен конкурент. Платежоспособните клиенти започват да се придвижват със собствени коли, а пътниците, които не използват преференции, активно се възползват от автобусите. Това налага въвеждането на система за организация на транспорта (в сила и до днес), която предоставя дестинациите между малките населени места и регионалните центрове на автобусния транспорт, а големите дестинации - на жп транспорта.<sup>12</sup>

През 1937 година се създава Националната ЖП Компания на Франция, която първоначално е смесено дружество с 51% държавно участие и 49% участие на големите пет жп превозвача. През 1972 година компанията е децентрализирана с цел по този начин да се обслужва по-лесно, а през 1983 SNCF става изцяло държавна собственост. В последствие компанията се разделя като през 1997 година се създава Réseau ferré de France, чиито основен предмет на дейност е финансовото обезпечаване на инвестиционната политика провеждана от SNCF. Тази форма на ънбъндлинг във Франция е често критикувана, защото реално SNCF продължава да поддържа жп мрежата на страна, като дори остава собственик на гарите. Друга причина за критика е

<sup>12</sup> Исторически преглед на жп инфраструктурата във Франция - <http://rubio.eric.pagesperso-orange.fr/page%20cadre%20des%20cartes.htm>

протекционистката политика по отношение на достъпа на чужди операторите до жп мрежата. Скорошен пример е недопускането на немските високоскоростни влакове ICE в Евротунела под Ла Манша, изграден със средства и на SNCF. Причината за първоначалния отказ бе, че немските влакове не отговарят на критериите за сигурност. След назряването на скандал изпълнителният директор на Евротунела обяви, че нямало проблем немските влакове да използват инфраструктурата.<sup>13</sup>

### III.1.2. Елементи на публично-частното партньорство

Много проекти в Европа се осъществяват по линия на ПЧП. Те включват работа по водно-пречиствателни станции, магистрали със свободен достъп и такива с платен, електро-централи, телекомуникационна инфраструктура, тунели, училищни сгради, летища, платени мостове, правителствени сгради, затвори, градска и извънградска железница, подлези, музейни сгради, пристанища, тръбопроводи, здравен мениджмънт и управление на отпадъците. По линия на ПЧП в Ирландия е построена градска железница, в Португалия и Испания – нормална, а в Нидерландия – високоскоростна отсечка.

Дефиницията, която ще използваме за определяне на публично-частното партньорство в сферата на инфраструктурата, е следната:

*Договорни отношения за осигуряването на инфраструктура, в които поне една частна фирма участва или помага. Крайният резултат от проект обект на ПЧП е предоставянето на услуга свързана с инфраструктура.*<sup>14</sup>

Един подобен договор може да включва следните елементи:

- Държавата предоставя (с или без заплащане) земя или сгради, които тя контролира, на частната фирма обикновено за определен период от време;
- Частната фирма строи, ремонтира или реконструира дадена сграда или съоръжение;
- Държавата определя спецификите по оперативната експлоатация на обекта;
- Определени услуги се предоставят от частната фирма използвайки обекта за даден период от време (обикновено се определят ограничения в дейността или при ценообразуването);

<sup>13</sup> Schmitt, J. (2010) The Other Side of the Tracks: France's SNCF Muscles in on German Rail Market.

<sup>14</sup> Grimsey, D., Lewis, M.K. (2004) Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance.

- Частната фирма се съгласява след известно време да прехвърли собствеността върху сграда (с или без заплащане) на Държавата.

Най-често срещаните договори за ПЧП са „строителство, управление и прехвърляне” и „строителство, собственост и управление” (ВОТ и ВОО договори.) Другите форми, които съществуват, са концесии, лизингови договори, договори за управление, съвместни предприятия (joint ventures), обществени поръчки и подпоръчки, както и други форми на сътрудничество.

При ВОТ договорите частния сектор поема отговорността за финансирането, проектирането, строителството и управлението на проекта. След време контролът и формалната собственост се прехвърлят на държавата. Разликата при ВОО договора е, че собствеността остава частна, и фирмата може да управлява проекта за неограничен период от време. Колкото до договорите за управление, там частните фирми са само частично обвързани в управлението на проекта. Най-малко формални са договорите за сътрудничество, които често придобиват формата на спонсорство.

Както се вижда ПЧП има различна форма според сектора, клаузите на договора и държавата, където се прилага. Основните характеристики, които определят, дали един договор може да се нарече договор за ПЧП са:

- Поне една от страните по договора да е Държавата;
- Създаване на трайно и обвързващо партньорство;
- Всяка от страните трябва да може да предложи нещо ценно, което да прехвърли на проекта;
- Разпределяне на рисковете свързани с проекта между страните по договора;
- Дългосрочност на договорите, която улеснява страните при предвиждането на бъдещето.<sup>15</sup>

Едно от преимуществата на ПЧП е, че при него частния сектор оценява проекта в рамките на целия му жизнен цикъл. Ако от фирмата се очаква да посрещне оперативните разходи при експлоатацията на построената (реновирана) от нея гара, тя ще преценява по-добре разходите, които прави в момента на изграждането. Монтирането на енергоспестяващи лампи в помещенията може да е по-скъпо във фазата на изграждането, но впоследствие спестява разходи по време на управлението. От друга страна, когато

---

<sup>15</sup> Grimsy, D., Lewis, M.K. (2004) Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance.

Държавата е обвързана с управлението и собствеността на съоръженията, това реално води до разходи (често подценявани.) Прехвърлянето на част от тези рискове на частен партньор, който може да ги управлява на по-ниска цена, може съществено да намали разходите за Държавата. Друга положителна страна е, че всички страни участващи в проекта са силно заинтересовани той да се случи по най-добрия и бърз начин, за да може да започне да създава приходите, нужни за изплащане на кредитите и дивидентите. Реално проекти от такъв характер нямат други гаранции за инвестициите освен очакваните в бъдеще приходи.

Във Франция основната част от договорите за ПЧП са под формата на концесии (в същността си ВОТ договори) и лизинги. При лизинговите договори само част от риска се прехвърля на частния сектор. Те включват проектирането и изграждането или управлението, но не и финансирането. Този модел на лизинг е приет и в част от френските колонии в Африка и се използва основно при изграждането на водоснабдяването и канализацията. Характерното за договорите за ПЧП във Франция е и това, че те се извършват в определена административна рамка (*délégation de service public*.)

Подобни договори са използвани там още през XVII век при изграждането на обществената инфраструктура. През XIX век, Франция строи чрез концесии пътища, жп инфраструктура, трамвайни линии, ВиК и изгражда електрификацията си. Всички това е проектирано, построено и финансирано от частния сектор.

### **III.1.3. Ползи от използването на публично-частното партньорство в сферата на инфраструктурата**

Модерните средства за комуникация значително намаляват разходите за ограничаване на достъпа на „пътниците без билет”. Това значително улеснява комерсиализирането на публичните услуги. Преминава се от практиката „данъкоплатеца плаща” към „потребителя плаща.” За да може да осъществи този преход Държавата трябва да избере един от трите метода:

1) Управление на държавния сектор по начин по-близък до този на частния сектор. Това може да се случи като се даде автономия на мениджърите да поемат инициативата при управлението, да се обръща повече внимание на приходите, разходите и пазарното търсене. Също изисква консултации със специалисти от частния сектор и въвеждането на стимули за мениджърите на държавни предприятия.

2) Друга възможност е именно прибягването към ПЧП. Тук частната инициатива е много по-голяма и секторът е въвличен под формата на доставчик на услуги или като страна по договори за проектиране, строеж на сгради и съоръжения.

3) Третата опция е приватизацията на някои обществени услуги.<sup>16</sup>

В този смисъл едно от предимствата на ПЧП е именно фактът, че това не е приватизация. По този начин идеята, че основополагащите активи на държавата не бива да бъдат отчуждавани, не се накърнява. От голямо значение е и фактът, че дори когато не може да съществува конкуренция в пазара, то поне може да се организира конкуренция за пазара. Конкуренцията по начало води до по-дисциплинирано финансово поведение и създаването на стимули за добри резултати. По този начин може да се достигне до по-добра ефективност при предоставянето на услуги обвързани с прилежаща инфраструктура. Други положителни страни на ПЧП са привличането на частен капитал в изграждането на проектите и по-доброто разпределение на риска между заинтересуваните страни, както и гъвкавостта на метода за осигуряването на различни видове инфраструктура (икономическа/социална, лека/тежка.)

#### **III.1.4. Публично-частно партньорство при подмяната на комуникационната система във френската железница**

Френската железопътна инфраструктура е втората по големина в Европа и обхваща 29 213 км функционални линии, от които 1 881 км високоскоростни отсечки (най-голямата в Европа). 15 424 км от мрежата са електрифицирани. Очаква се изграждането на 7 нови високоскоростни линии. Собственик на инфраструктурата е държавната компания Réseau Ferré de France. Поради проблемите със сигурността на железопътния превоз се предвижда въвеждането на системата GSM-Railway, която е част от Европейската Система за Управление на Железопътното Движение.<sup>17</sup>

През 2004 година започва пилотна програма по имплементирането на новата система на трасе от 2 700 км в Североизточна Франция. През 2006 година започват обществените консултации по повод използването на ПЧП при оборудването на останалата част от мрежата. Предприятието със специално предназначение (ПСП или SPV – Special purpose vehicle) Synerail получава назначение през февруари 2009 година, като на 18ти същия

<sup>16</sup> Grimsey, D., Lewis, M.K. (2004) Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance.

<sup>17</sup> Официалната интернет страница на RFF.



месец е подписано споразумение между Réseau Ferré de France и Synerail за изграждането, експлоатацията и поддръжката на системата GSM-R по 14 000 км трасе в рамките на 15 години. На 24 март 2010 официално е публикуван декрета на Държавния съвет одобряващ договора за ПЧП. За периода 2010 – 2011 се очаква Synerail да обследва и приеме вече изградените по пилотния проект 2 700 км. За 2012 година е планирана доставката и стартирането на първата фаза от инсталацията на системата, а приключването на строителната фаза за останалите 11 700 км се очаква към 2015 година. Трябва да бъдат изградени център за управление и оперативни станции за централизиране и трансмисия на информацията, като за целта се предвиждат 20 фази на изпълнение на проекта разпределени из територията на страната. Към 2025 година се очаква прехвърлянето на собствеността върху изградената комуникационна мрежа.<sup>18</sup>

Проектната компания Synerail е собственост на VINCI (30 % от акциите на фирмата), SFR (30 %), AXA Private Equity (30 %) и TDF (10 %). VINCI е създадена през 2000 година при сливането на SGE и групата GTM, инженерингови компании с повече от 100 годишни традиции при проектирането и изграждането на сгради и съоръжения с частен или публичен характер. Към днешна дата се приема за най-големия подобен конгломерат в света. SFR е вторият по големина телекомуникационен оператор във Франция. AXA Private Equity е част от AXA – финансова група с широко портфолио от дейности в областта на финансите, банките и застрахователното дело. TDF се занимава също с телекомуникации, включително радио и телевизионна емисия. Четирите предприятия основателки са едни от най-стабилните френски компании. VINCI Energies и TDF са участвали при изграждането на пилотното трасе от 2 700 км в Североизточна Франция. SFR от своя страна разполага с най-много телекомуникационна инфраструктура по протежение на високоскоростните линии.<sup>19</sup>

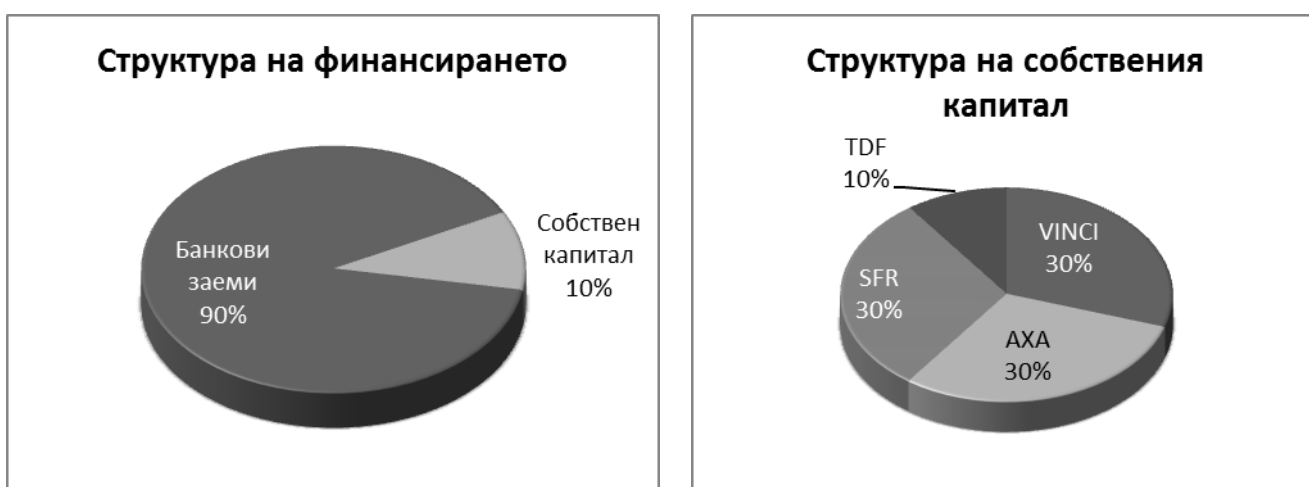
За да изпълни задачите си свързани с проекта, компанията създава две подразделения – Synerail Construction и Synerail Exploitation, посветени съответно на изграждането на мрежата и на експлоатацията. Предвижда се също така 5% от общата работа по изграждане на мрежата да бъде извършена в сътрудничество с местни малки и средни предприятия. За изпълнение на проекта се очаква помощ и от местните дивизии на компаниите акционери в ПЧП. Така от петстотинте предприятия в мрежата на VINCI Energies, от отговорниците по Околната среда и общественото здраве на шестте регионални дирекции на SFR и от осемте оперативни дирекции на TDF се очаква да са в

<sup>18</sup> Официалната интернет страница на Synerail.

<sup>19</sup> Официалната интернет страници на SFR, AXA Private Equity, VINCI и TDF.

постоянен контакт с общините, за да намират решение на проблемите свързани с урбанизацията, околната среда и здравето, както и местните регулации. От друга страна новата инфраструктура ще бъде предоставяне за ползване и от телекомуникационните оператори, като по този начин се преодолява проблема с недобре покритите територии на страна и тунелите.<sup>20</sup>

Финансирането на проекта се осъществява чрез собствен капитал на Synerail в размер на 60 млн. евро (с норма на възвръщаемост 12%) и 520 млн. евро заеми от банки (при 6% годишна лихва.) Банките, които ще финансират проекта, са ръководени от Crédit Agricole CIB и включват BBVA, Bayern LB, Dexia, Intesa, KfW, Santander и Sumitomo.<sup>21</sup>



Фигура 3 и 4. Източник: Synerail, Структура на финансирането и структура на собствения капитал.

Разходите на ПСП за периода се оценяват на 50 млн. евро оперативни разходи и 400 млн. евро финансови разходи. При подизпълнителите разходите са по 520 млн. евро за всеки, като за Synerail Construction са в рамките на 4 години, а за Synerail Exploitation – на 14. Общо Държавата, представена тук от Réseau ferré de France, трябва да изплати близо 1500 млн. евро в рамките на петнадесетте години на партньорството. Плащанията ще бъдат извършени на траншове по следната схема: RFF превежда 160 млн. евро във фазата на строителство, като 80 млн. са под формата на субсидии, а другите се дават на части за всеки 200 км, които са оборудвани; после се предвижда изплащането на тримесечни вноски на обща стойност 740 млн. Изплащането на последните започва след като мрежата е вече функционираща. Очакват се също и допълнителни приходи от частните жп

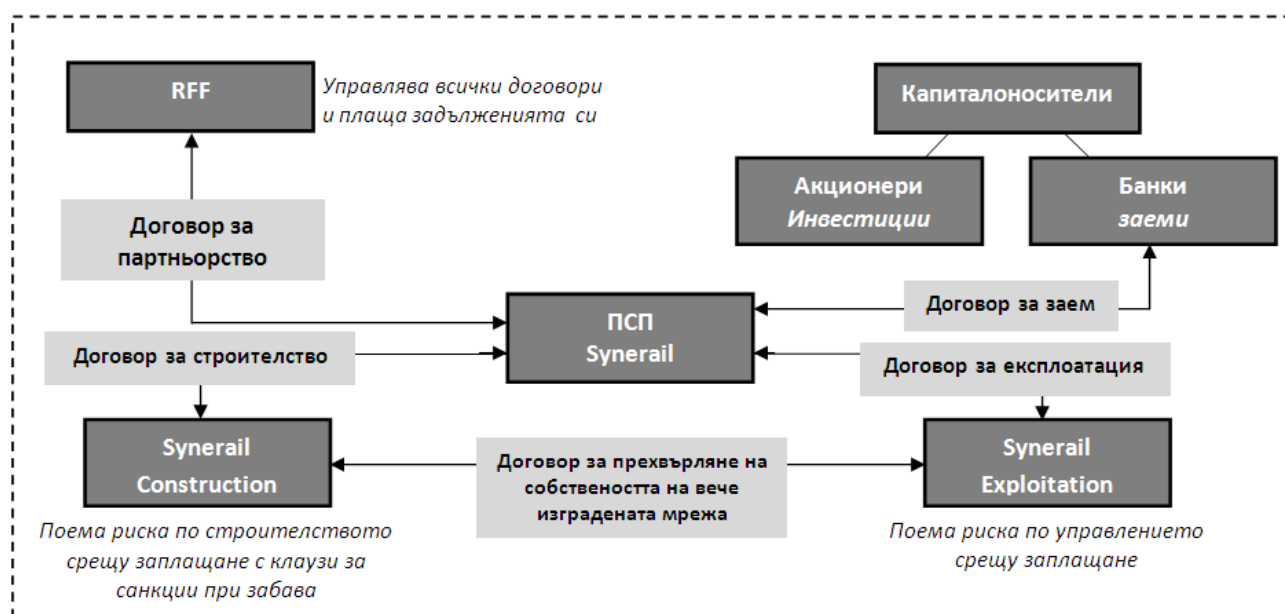
<sup>20</sup> Официалната интернет страница на Synerail.

<sup>21</sup> Anselmi, F. (2010) Réseau Ferré de France boucle un PPP record pour son réseau GSM-R.

оператори, предприятия свързани с разделното събиране на отпадъците и GSM оператори, които ще използват системата.<sup>22</sup>

Реално погледнато при това публично-частно партньорство имаме договор от типа „строителство, собственост, управление и прехвърляне” – BOOT. Предприятието със специално предназначение сключва договор за партньорство с държавната компания. ПСП сключва и договори с банките, които ще финансират част от проекта. Създават се две компании подизпълнителки като едната трябва да се занимава с проектирането и изграждането на мрежата (ключова заинтересована страна тук е VINCI Energies), а другата с експлоатацията (основни играчи SFR и TDF.) Цялостната структура на партньорството е подготвена от VINCI Concession и AXA.

Договорната структура на проекта е показана на Фигура 5.



Фигура 5. Източник: Synerail, Договорна структура на ПЧП.

Особеното при този проект е, че се очаква рефинансиране след петата година от страна на CDC (в размер на 129 млн. евро от общия им фонд в размер на 8 млрд. от спестовния фонд посветен на инфраструктурата в рамките на програмата за подпомагане на икономиката на страната) и на Европейската Инвестиционна банка (за 280 млн. евро), която обикновено се намесва още в началото на проектите. Като цяло от проекта се очаква едно по-бързо изпълнение на поставените задачи.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Официалната интернет страница на Synerail.

<sup>23</sup> Anselmi, F. (2010) Réseau Ferré de France boucle un PPP record pour son réseau GSM-R.

### III.1.5. Приложимост на модела на публично-частното партньорство в България

Моделът на публично-частното партньорство е доказал своите качества. Затова е и силно препоръчван от страна на Европейската комисия и на организации като CER (Общността на европейските жп и инфраструктурни компании). ПЧП позволява на частния партньор да бъде иновативен в проектния дизайн и да постигне добрия баланс между разходите по изграждането и тези свързани с експлоатацията. Така се намаляват разходите в рамките на целия „живот“ на проекта, както и закъсненията при изпълнението на поставените цели.<sup>24</sup>

Въпросът е доколко тази добра практика може да се прехвърли в развиващите се страни и тези с икономики в преход. Обстановката в тях често е доста по-различна от тази в развитите държави. Най-големият риск е свързан с институционалната несигурност. Тя се определя от недобре развитата правна система, честите промени в законите и провежданите политики. Правителствата са склонни да предоговарят вече сключените концесии или да премахват имуществени права. Пречка също представлява и високото ниво на корупция по всички нива на администрацията, както и недостатъчно подготвените кадри. Друг проблем е липсата на култура и опит в посока на ПЧП. В бившите социалистически държави все още силно битува виждането, че инфраструктурата може да бъде единствено и само държавна собственост.

Същевременно недостигът на средства в държавните бюджети и значителната нужда от развитие на инфраструктурата в тези страни, превръща идеята за ПЧП не просто във възможна политика, а в стратегическа нужда според ООН. Потенциалните ползи са свързани с възможността за бързо изпълнение на проектите, намаляване на риска от забава, висока стойност спрямо цената, оперативни икономии и ненапрягане на обществения дълг. Още ползи могат да произтекат и от бързия трансфер на опит и технологии, както в материалната сфера така и в административната.

За да бъдат добре реализирани подобни проекти в България, е необходимо изграждането на прозрачна и добре дефинирана правова рамка. Също така от значение е доброто разпределение на ролите, така че всяка от страните да извършва дейността, в

---

<sup>24</sup> Официалната интернет страница на CER.

която е най-силна.<sup>25</sup> В този смисъл, при наличието на висока степен на контрол и яснота в поетите ангажименти, резултатите могат да бъдат повече от задоволителни.

ПЧП е избран като модел за ремонтването на Централна жп гара в София. При финансирането на проекта, който е на обща индикативна стойност от 52 млн. лева, ще бъдат използвани и средства по оперативна програма „Транспорт” (около 40 млн. лева). Към 05.04.2012 не е ясно все още какъв ще е статутът на гарата след края на ремонтните дейности. Вариантите са или да остане собственост на Националната компания „Железопътна инфраструктура” или да бъде отдадена на концесия.<sup>26</sup>

## III.2. Товарен железопътен транспорт

Товарният железопътен транспорт е интересен поради множество фактори, сред които ниските разходи по извършването му, облекчаването на пътните артерии и подобряването на автомобилния трафик по тях, ниските емисии на въглероден двуокис при превоза на стоки, намаляване на енергийната зависимост от петрол. Въпреки тези си качества товарният жп транспорт губи значително позициите си в Европейския съюз, като към средата на деветдесетте години на XX век стабилизира дела си между 12 и 10%. От 2002 до 2007 година обемът извършена работа нараства, но финансовата криза започнала в края на този период изтрива с лека ръка постигнатия прогрес. В края на 2009 година спадът се забавя и през 2010 година е отбелязан ръст от близо 8%.<sup>27</sup>

През тези години се случват значителни промени в политиката по отношение структурата на железниците. През последното десетилетие на миналия век, политиката на Европейския съюз инициира разделянето на железопътната структура от операциите по фактическия превоз в началото само на ниво отчетност, а в последствие и на ниво управление. През 2007 година са либерализирани товарните превози на територията на ЕС. За съжаление, либерализация съвпада с настъпването на кризата, което не позволява да се оценят ефектите от отварянето на пазара.

Възможностите за промяна в собствеността и управлението на товарните жп превози варират в широка гама от различни концесионни договори до пълната приватизация.

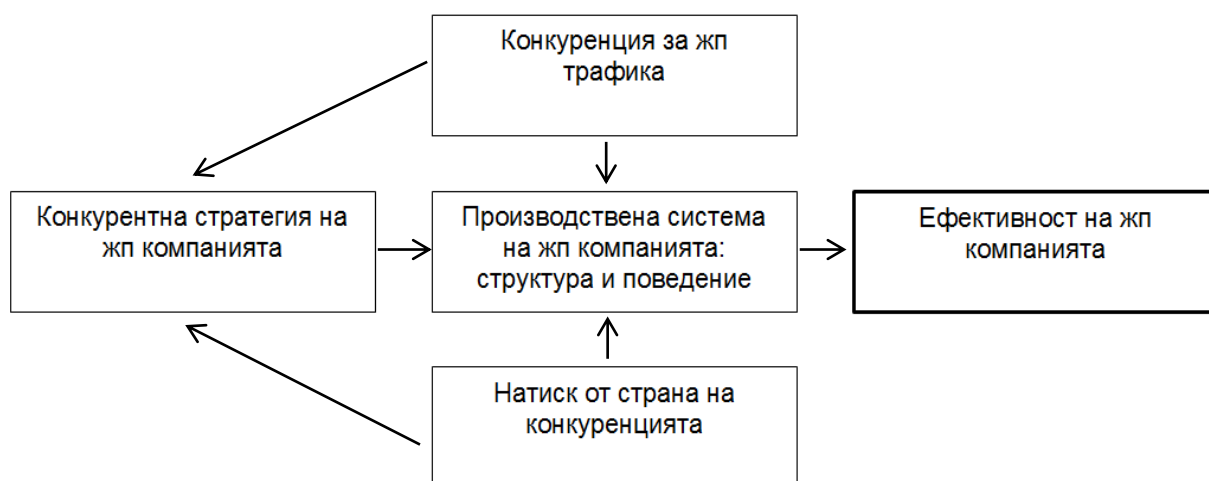
<sup>25</sup> Строителство Градът (27.02.2012) ПЧП работи добре в България - при прозрачна договорна рамка и подготвени партньори.

<sup>26</sup> Publics.bg (05.04.2012) 52 млн. лв. ще струва ремонтът на Централна гара.

<sup>27</sup> Европейска комисия (2011) EU transport in figures, Statistical Pocketbook.

Практиката в Латинска Америка е по-скоро положителна по отношение концесионирането на товарните превози. След прехвърлянето на собствеността/управлението в частни ръце, продуктивността и пазарния дял на линиите са отбелязали ръст, макар в някои случаи това да не е довело до печалби. Поради проблеми в правовата среда в региона, в повечето концесии и двете страни по договорите са извършили нарушения още от самото начало. Приватизацията в Канада е смятана за по-скоро успешна, в Англия положението е по-сложно, но въпреки това оценката е положителна. В Естония ситуацията е по-проблематична, но това може да се отдаде и на липсата на последователна политическа линия.<sup>28</sup>

В товарния сегмент на железопътните превози конкуренцията на другите видове транспорт е най-ясно осезаема, дори при наличието на единствен железопътен оператор. Jensen (1998) представя структура за определяне на ефикасността в жп транспорта (Фигура 6).



Фигура 6. Източник: Jensen (1998), Фактори на ефективността.

Натискът от страна на конкуренцията се определя от пет движещи сили.<sup>29</sup> Те са: установената конкуренция, потенциалната конкуренция, силата на купувачите при преговори, натиск от страна на заместителите и силата на доставчиците при преговори. В случая на жп транспорта, търсенето и провежданата политика също са от значение. Така при монополна ситуация, този натиск е основно от страна на външната конкуренция. В

<sup>28</sup> OECD (2007) Competitive tendering of rail services.

<sup>29</sup> Porter, M. E. (1979) How competitive forces shape strategy.

този смисъл, не може да се каже, че липсва конкуренция на пазара. Либерализирането на сектора може да доведе до нарастване в установената и/или потенциалната конкуренция.<sup>30</sup>

Анализът на Йенсен за Швеция по отношение товарните превози и конкурентния натиск показва, че външната конкуренция (тази от другите видове транспорт) е силна. Вътрешна конкуренция би имала по-значителен ефект при покачването ефективността на вътрешния комбиниран транспорт (транспорт „от врата до врата“). При влаковете със специално предназначение, концесионните търгове биха могли да окажат благоприятно влияние. Важно е да се отбележи, че по външни оценки шведските железници са по начало ефективни особено по отношение вложения труд.

Estache *et al.* (2002) разглеждат реформите проведени в Аржентина и Бразилия. Характерното при тях е, че железопътният сектор е разделен не вертикално, а хоризонтално. Т.е., инфраструктурата не е отделена от оперирането на превозите, а разделена на региони и поставена в условията на концесионни търгове. По този начин конкуренцията е ограничена до тази произхождаща от другите транспортни форми, докато жп компаниите са в условията на регионален монопол по отношение на инфраструктурата. Същевременно в някои от случаите са предвидени и максимални цени на услугите.

Железопътната реформа в Аржентина се провежда основно поради липса на бюджетни средства. Товарните превози, които са били в основата си интегрирани на национално ниво, са разделени на шест региона. До края на 1993 година тези мрежите са отдадени в рамките на 30 годишни концесии. Така създадените системи остават вертикално интегрирани. Печелившите в търговете се определят като обща оценка на базата на няколко претеглени критерия. Най-важните елементи при определянето на оценката са: предвидените инвестиции, качеството и броя служители от националната компания, които ще бъдат наети. Като цяло 82% от служителите са задържани. Всички търгове са спечелени от консорциум на аржентински инвеститори, включващи международни жп компании с опит извън рамките на страната. Като цяло, в търговете са участвали от една до две компании. До колко това може да бъде прието като ефективна конкуренция за пазара?

Ценово новата система е регулирана на база метода „Разходи плюс“, както в частта на товарните, така и в тази на пътническите превози. В първите три години след

---

<sup>30</sup> Jensen, A. (1998) Competition in railway monopolies.

ключването на концесионните договори, първите проблеми започват да се появяват. При подаването на офертите, компаниите в товарния сегмент поемат ангажимент да задържат голяма част от персонала на националната компания (един от критериите за спечелване на търговете). След подписването на концесиите, обаче, става ясно, че компаниите не могат да изпълнят този ангажимент, защото персоналът не бил квалифициран. При евентуален опит на държавата да наложи изпълнението на договорите резултатът би бил потенциалния фалит на три от предприятията. Така се стига до началото на нови преговори през 1997 и частичното им завършване през 1999 година. При смяната на правителството преговорите са подновени.

Към края на 2001 година субективната оценка на реформата по отношение качеството е положителна. Бюджетните разходи намаляват, но не толкова, колкото е предвидено по първоначални оценки, заради възстановяването на субсидиите. Товарните превози нарастват повече от два пъти спрямо нивата на държавната компания, но макроикономическата криза не им позволява да достигнат заложените цели. Забелязва се нарастване в броя на инцидентите в периода след 1995. Като цяло изпълнението на договорите е слабо, а това се дължи на стимулите да се свръхоптимизира, които са заложили в структурата на търговете. Така обещаните нива на инвестиции (в повечето случаи нереалистични) не са спазени. Една от компаниите е изпълнила 50% от обещаните инвестиции, докато при другите процентът е между 10 и 30%. Съставени са глоби за над 10 млн. американски долара (до 2001 година), от които по-голямата част е оспорвана в съда и не е заплатена.<sup>31</sup>

Като цяло резултатите от изследването на двете латиноамерикански системи показват, че приватизацията е довела до подобряване дейността на железниците. Бавната и поетапна реформа в Бразилия е пример от своя страна за това, че напредък може да бъде постигнат и в условията на държавно управление. Опитът в Аржентина по отношение товарните превози, показва също, че приватизацията не означава обезателно намаляване на производствените ресурси. Общото в двата случая е, че подобрието в резултатите и на двете държави се дължи основно на промяна в продуктите, а не толкова на промяна в ресурсите. Интересно наблюдение в работата на Estache *et al.* е, че ефективността в работата на частните предприятия се подобрява в първата година след подписването на концесиите, а непосредствено преди преговарянето на цените ефективността спада. В

---

<sup>31</sup> Estache, A., Gonzalez, M., Trujillo, L. (2002) What does "privatization" do for efficiency? Evidence from Argentina's and Brazil's railways.



случая на Аржентина това може би има някакво отношение с подхода „Разходи плюс“, който е използван при определянето на цените.

Laurin & Vozec (2001) изследват промяната в ефективността на два канадски железопътни оператора след приватизацията на единия от тях – Canadian National (CN). Другата компания е частния оператор Canadian Pacific (CP). За целите на изследването периодът 1981 – 1997 е разделен на три части: 1981-1991 „национализация“, 1992-1995 „предприватизационен“ и 1996-1997 „следприватизационен“ период. Приватизацията на CN е извършена в края на 1995 година. Резултатите за първия период сочат, че CP е по-ефективната компания, а при започването на „предприватизационния“ период CN започва да подобрява показателите си, като в „следприватизационния“ период дори успява да надмине конкурента си. Като цяло приватизацията на CN води до подобряване работата и на двете компании, но резултатите са по-добри при приватизираната компания. Според авторите това се дължи на промяната в целевата функция на компанията, както и предприетите мерки по реструктуриране на дейността.

В случая на канадската компания държавата предприема мерки, за да подобри състоянието на предприятието преди да го продаде, с целта да оптимизира прихода от продажбата. Важна тук е и конкуренцията, която реално е съществувала на пазара на железопътни товарни превози преди приватизацията. Този факт препраща към хипотезите на дипломната работа, че приватизацията може да доведе до по-добри резултати при наличието на ефективна конкуренция в сектора.

Примерът на Великобритания по отношение на железопътната реформа, която е проведена в страната през деветдесетте години на XX век, е често споменаван и разглеждан в множество изследвания. Като цяло авторите им не винаги дават еднозначна оценка на реформите и техните резултати. Въпреки известното подобрене в качеството на услугите, резултатите са по-лоши от заложените първоначално.

Още през 1982 година националната компания British Rail (BR) променя стратегията си и променя посоката в дейността на компанията. Така вместо на база продуктово производство политиката на компанията започва да се определя от пазарната конюнктура. Създават се пет департамента, включително два за доставка на пратки и товарни превози (Trainload Freight и Railfreight Distribution). По линия на тази промяна в политиката, BR се опитва да намали влиянието на териториалните дирекции, които е наследила от национализираните компании, които са в основата ѝ. През 1992 година този процес завършва с пълното премахване на регионалните звена и групирането на всички активи,

включително инфраструктурата, в центрове подчинени на бизнес логиката. По този начин още преди приватизацията Великобритания разполага с вертикално интегрирани компании, като инфраструктурата е разпределена в центрoвете, които я използват най-много, а това рядко са товарните превози.

Преди приватизацията през 1993 година товарните превози представляват само 20% от приходите на BR, сегментът получава твърде ограничена субсидия, която е по-скоро опит за интернализиране на положителните външни ефекти свързани с икономическата активност и околната среда. Въпреки намаленията в разходите компанията губи пари в сегментите – контейнери, международен транспорт, колети и писма. Основните причини за намалените обеми са определени като по-скоро външни за компанията:

- Намалени обеми в транспорта на въглища и понижен дял на тежката индустрия в националната икономика;
- Принципните затруднения на железниците да обслужват модерните логистични нужди;
- Преместване на производствени мощности в райони без железопътна инфраструктура;
- Развитие на пътната инфраструктура и ръст на автомобилния транспорт.

Спецификите на Острова, също изиграват своята роля за спада на железопътния транспорт. Реално разстоянията са прекалено къси. През 1993 година средното разстояние за спедиция е едва 113 км. Това лишава железопътния транспорт от неговото конкурентно преимущество при по-дългите разстояния.<sup>32</sup>

Основните цели на приетата през ноември 1993 година реформа са да съживи сектора въвеждайки конкуренция на пазара, привличайки инвестиции от частния сектор и печелейки от предимствата на частния мениджмънт. Още в началото на процеса структурата въведена от BR е премахната преди въобще да е успяла да се наложи. Железопътният сектор през 1994 година вече наброява 100 компании, като към 2001 година те всички са частни. (OCDE, 2001a)

Железопътната инфраструктура е отделена от другите дейности. В началото инфраструктурата е прехвърлена на частна компания с целева функция максимизиране на печалбата, Railtrack, която фалира през 2001 година. Като резултат от дейността ѝ могат да бъдат отнесени многобройни инциденти и натрупани в размер на 1,3 млрд. британски

<sup>32</sup> OECD (2001a) Railway reform. Regulation of freight transport markets.

паунда задължения, които в последствие са покрити от държавата. Неин правопримемник е Network Rail, държавна компания с нестопанска цел, със собственост на 110-120 члена (не акционери) представители на обществеността и железопътната индустрия. (Jure, 2009)

Товарният сегмент на BR е съставен от три компании, като само една от тях има положителен финансов резултат. Trainload Freight се занимава основно с превоза на въглища за индустриални цели и електрогенерация, строителни материали и течни горива. По отношение въглищата железопътната компания извършва основната част от превозите. Затова клиентите ѝ се противопоставят на създаването на частен монопол. Така задачата при приватизацията става двойна – едновременно трябва да се осигури конкуренция при товарните превози, като се избягва сегментирането на пазара и загубата на икономии от мащаба. За целта през 1994 година Trainload Freight се разделя на регионални компании, които в дадени райони се припокриват и същевременно могат да се конкурират в национален мащаб. Една от компаниите скоро след формирането си стартира нови услуги базирани на хъб център. С отварянето на достъпа до мрежата и за други оператори конкуренцията по презумпция би следвало да се увеличи.

През 1996 и трите компании са продадени на консорциум, който по-късно ще стане известен като English Welsh and Scottish Railways (EW&S), воден от американска компания. За разлика от пътническите превози, в товарния сегмент липсва на интерес към концесиите. По-късно същата компания закупува още една от дъщерните компании на BR, както и тунела под Ла Манша, като по този начин си осигурява 90% от пазара на товарни превози в Обединеното кралство. Така според един от бившите директори на BR опитите за създаване на конкуренция в пазара се оказват безуспешни.

Том Уинзор, бивш ръководител на британския железопътен регулатор, дава следния списък от предпоставки за постигането на успех при провеждането на реформи в сектора<sup>33</sup>:

- Стабилност;
- Предсказуемост;
- Разумни стимули;
- Разумно, ясно и устойчиво разпределение на рисковете;
- Защита от злоупотреби с монополно положение и неоправдана политическа намеса;
- Честни административни процедури и отношение;

<sup>33</sup> OECD (2007) Competitive tendering of rail services.

- Яснота по отношение отговорностите.

Другата дъщерна компания Freightliner е продадена през 1996 година на мениджърския си екип. Фирмата се занимава основно с интермодален транспорт, който е особено конкурентен, предвид че контейнерите могат лесно да бъдат превозвани и чрез камиони. При дейността на EW&S подобна конкуренция от страна на автомобилния транспорт практически не съществува или е значително ограничена. Конкуренцията е възможна от страна на нови частни оператори, които биха могли да се възползват от отворения достъп до пазара. Към 2001 година съществуват само две такива компании, които основно се занимават с превоза на собствени товари - National Power и Direct Rail Services. Първата компания е най-големия производител на електроенергия във Великобритания, като през 1998 година железопътните дейности са купени от EW&S. Втората компания се занимава с превоза на горива за британската ядрена енергетика като се опитва да предлага услугите си и на хранително-вкусовата индустрия. Тези две предприятия извършват специфична дейност и не могат да постигнат по-голям пазарен дял.

В интервю бивш директор на EW&S заявява, че нови оператори биха могли да навлезнат само ако EW&S не успее да предостави адекватни услуги. Така желаещите да оперират на пазара са изправени пред значителни бариери на входа на сектора:

- Подготвянето на досието по сигурността е времеемко и скъпо;
- Високи цени на годишните застраховки;
- Достигане на нужното ниво обем на дейността, за да може да се извлекат ползите от икономии от мащаба;
- Недобре развит пазар на подвижен състав втора употреба;
- Трудности при получаването на достъп – дори инфраструктурните такси в сегмента могат да бъдат по-високи за малките оператори, отколкото за EW&S.

През 2001 година Canadian National закупува EW&S, а през 2007 година Deutsche Bahn Schenker придобива собствеността над компанията. Към 2011 година регистрираните карго оператори са шест, като най-голям остава делът на бившата EW&S.

Регулацията в британските железници също претърпява различни трансформации. С реформата от 1993 година се основава Rail Regulator, който по-късно е наследен от Office of Rail Regulation, сформиран през 2004 година. Първоначално заложените цели на регулатора са да пази пазара от злоупотреби с монополно положение, да защитава

интересите на потребителите на жп услуги и да налага минимум изисквания към операторите, така че да осигури стабилността на системата за в бъдеще. Като инструментариум регулатора разполага с правомощията по лицензирането на операторите и утвърждаването на договорите между собственика на инфраструктурата и ползвателите ѝ.<sup>34</sup>

Въпреки различните проблеми и спорни точки по проведената реформа, като цяло резултатите на железниците се подобряват. От 13,3 млн. ткм извършена работа през 1995 година, обемите достигат 26,38 млн. ткм през 2007 година, като финансовата криза връща нивата от преди 2005 година. За периода 2009-2010 година, Великобритания е една от петте страни членки на Европейския съюз, където спадът в дейността продължава (-3,1%). Другите страни са Гърция (-20,1%), Латвия (-8,3%), Франция (-6,7%) и България (-2,6%).<sup>35</sup> EW&S осъществява инвестиции за 500 млн. британски паунда в локомотиви, вагони и нов център за доставки.

Твърде малка част от ръста до 2001 година може да бъде отдадена само на дерегулацията в сектора. Пазарът е все още доминиран от един играч, макар и той да е частен. Частта от ръста, която не се дължи на повишаването в икономическата динамика, е по-скоро резултат от промяната в собствеността и отпадането на бюджетния контрол по отношение разходите. Благодарение на приватизацията нужните инвестиции са направени, а това се дължи именно на факта, че основният играч на пазара има стабилна позиция.<sup>36</sup>

### III.3. Пътнически железопътен транспорт

Пътническият жп транспорт в голяма степен е пренебрегван при дефинирането на европейските политики относно развитието на сектора. В Третия железопътен пакет се предвижда либерализацията на международните пътнически превози от 01.01.2010 година. Предвиждат се и изключения по отношение регионалните железопътни мрежи, където е запазен моделът на договорите за обществени услуги. Свободният достъп до мрежите не е задължителен, но е пожелателен, ако се цели развитието на конкуренцията в сектора.

<sup>34</sup> OECD (2001a) Railway reform. Regulation of freight transport markets.

<sup>35</sup> Европейска комисия (2011) EU transport in figures, Statistical Pocketbook.

<sup>36</sup> OECD (2001a) Railway reform. Regulation of freight transport markets.

Според Европейската директива 2004/18/ЕС договорите за обществени услуги се подписват между доставчик на услугата и представителите на властта. Характерното при тях е, че държавата или регионът поемат значителна част от разходите по извършването на обществения превоз, като се запазват по-ниски цени и губещи маршрути. За промотиране на конкуренцията по отношение тези услуги и постигането на минимални разходи по извършването им се използват обикновено публични търгове при различни условия. Подобен модел се използва в Германия, Великобритания, Швеция и Нидерландия.

При дългите дестинации вариантите са повече, въпреки че разликата между тях и регионалните превози невинаги е ясна. Различните маршрути могат да бъдат отдадени на концесия на множество фирми или на един монополист. Възможно е също така да бъдат отворени за конкуренция. В рамките на ЕС този сегмент е преобладаващо в ръцете на национални оператори, които обичайно са и единствените играчи. Beckers et al. (OECD, 2009) описват основните три варианта за управлението на пътническите превози: 1) Концесионни търгове; 2) Цялостна концесия на мрежата предназначена за един оператор – монополист; и 3) Отворен пазар на пътнически железопътни транспортни услуги. По-долу са представени тези форми на организация заедно с техните специфики и примери за тяхната употреба.

### III.3.1. Концесионни търгове <sup>37</sup>

Пример за подобна структура е системата за пътнически превози на Великобритания. При тази организационна форма мрежата е разделена на няколко подмрежи според различните региони, релсовите трасета и извършвания трафик. Организиран се търгове за определяне операторите в рамките на тези подмрежи. Регулаторният орган, който организира търговете, определя също нивото на услугата, което се цели, минималното качество, маршрутите, честотата и т.н. На базата на различни критерии се определя коя оферта е най-добра. При печелившите линии се цели максимална концесионна такса, а при тези на загуба – минимално ниво на субсидията необходима за извършване на услугата в рамките на зададените параметри. Обикновено договорите са три вида – управленски, договор на база брутните разходи и договор на база нетните разходи.

<sup>37</sup> OECD (2009) Long-distance passenger rail services in Europe: Market access models and implications for Germany.

Предвид факта, че обичайно параметрите по услугата са определени от регулатора, ролята на частния изпълнител е силно ограничена. От него се очаква единствено да минимизира разходите си по извършването на услугата. Така едно от преимуществата на частните оператори, а именно възможностите за иновация, е пренебрегнато. Срокът на концесията обикновено се определя спрямо експлоатационния срок на подвижния състав. Във Великобритания подвижният състав на националната компания е отделен в самостоятелни частни дружества (ROSCOs) като по този начин се цели премахването на една от бариерите на входа на железопътния транспорт. В същото време така се ограничава иновативността и по отношение избора на подвижен състав, докато трансферните разходи се увеличават. Тези разходи нарастват и поради простата причина, че трябва да бъдат следени и координирани множество играчи.

Във Великобритания този модел е облагодетелстван от звездообразната форма на мрежата, което позволява лесното разпределение на инфраструктурата и линиите в рамките на отделните региони. Като цяло, обаче, тази форма е по-скоро неблагоприятна поради наличието на един единствен оператор в рамките на мрежата. При евентуално концесиониране на регионалните превози заедно с дългите дестинации, може да се подобри координацията в рамките на системата и да се постигнат по-добри резултати като се премахне изкуствената разлика между двата вида пътнически транспорт. Моделът също предлага възможности за подобряване на прозрачността по отношение субсидиите и концесионните плащания.

За да бъде успешен подобен модел, параметрите по концесиите трябва да са ясно дефинирани, а в търговете трябва да участват няколко оператора, да липсват корупционни практики или колизии на интереси. При подобна ситуация става наистина въпрос за конкуренция. Същевременно дефинирането от страна на политическите органи на маршрутите създава предпоставки за порочни практики, при които централната власт прави услуга на регионалните си „приятели”.

### III.3.2. Цялостна концесия на мрежата предназначена за един оператор – монополист <sup>38</sup>

При този вариант държавата сключва с монополиста договор на база постигнати резултати. Подобна концесия е подходяща в случаите, когато има значителни мрежови ефекти, много връзки и кръстовища. В тази особеност се състои и основната разлика

<sup>38</sup> OECD (2009) Long-distance passenger rail services in Europe: Market access models and implications for Germany.

между този модел и модела на регионалните концесии описан по-горе. Подобна е системата на Нидерландия. В този случай позицията на монополиста се укрепва, а употребата на инфраструктурата е запазена изключително за него. При подобна конфигурация и липса на ефективна конкуренция, стимулите за държавния оператор са малко. За постигането на по-голяма ефективност, институционалната рамка на дейността на монополиста трябва да бъде внимателно дефинирана.

В Нидерландия пътническият транспорт е даден на концесия на националната компания NS в рамките на 10 годишен период, като същевременно е проведена реформа с цел прекратяването на субсидиите в сектора. Непечелившите направления са отделени и договорени в рамките на търгове. Договорът на NS се контролира на база индикатори, но в този случай е трудно да се определи база за сравнение на постигнатите резултати.

Началните ефекти от проведената реформа са – увеличаване на инвестициите, подобряване на оперативните резултати по отношение удовлетворение от услугата от страна на клиентите и точността на влаковете. За момента не се предвижда отварянето на системата за конкуренция, но Европейската политика в тази посока поставя установения в страната монопол в положение на несигурност. Като цяло холандската позиция е, че един оператор монополист може по-ефективно да работи в условията на силно натоварена мрежа, каквато е холандската.

### III.3.3. Отворен пазар на пътнически железопътни транспортни услуги <sup>39</sup>

Основните теоретични преимущества свързани със създаването на конкурентни условия в рамките на даден пазар са свързани с възможността на частните компании да бъдат по-ефективни, по-креативни, финансово по-дисциплинирани, да поддържат разходите и съответно цените по-ниски. Диспозицията на частните оператори като оптимизатори на печалбата е и предпоставката за по-рационалното управление на мрежата. Същевременно точно тази политика на компаниите може да доведе до прекратяване на услугите в отдалечени населени места и слабо населени земеделски райони. Ако държавата държи тези направления да бъдат обслужвани, то се стига до противоречие между отворения достъп до инфраструктурата и необходимостта от субсидиране на дейността. За да бъде ефективно определен размерът на субсидията, най-подходящото решение са

---

<sup>39</sup> OECD (2009) Long-distance passenger rail services in Europe: Market access models and implications for Germany.



концесионните търгове, но те не са част от модела на отворения пазар. Това е причината тези направления да биват отделяни от частта, която е предвидена за свободен достъп.

Предвид възможността регионалните линии да останат под държавен контрол, необходимо е разликата между тези линии и дългите дестинации да бъде разумно дефинирана. С оглед запазването на регионалната услуга могат да бъдат въведени намаления в инфраструктурните такси по част от направленията. Това, обаче, не позволява на държавата да възстанови разходите по поддръжката на мрежата без други линии да бъдат свръхтаксувани. В това се състои и един от недостатъците на този модел спрямо концесионните търгове, където балансът между концесионни такси и субсидии е теоретично постижим.

В продължение на тази логика се вписва и проблемът за повишаване на общественото благосъстояние в условията на отворен пазар. Подобни мерки включват социални тарифи, връзки с другите форми на транспорт и т.н. Колкото повече подобни инструменти биват интегрирани в условията на пазарна конкуренция, толкова по-труден става секторът за регулация, докато загубите по отношение ефективността на операторите нарастват. Към 2009 година в Германия, Италия и Швеция, където оперират повече от един пътнически оператора, националните превозвачи продължават да имат доминираща роля.

## IV. Практически ориентирана част

В началото на изследователската част са представени трите хипотези, чиято валидност бе поставена под въпрос. Хипотезите са:

- Значението на пазарното либерализиране при провеждането на приватизация в обществените услуги;
- Важната роля на регулаторния контрол при отварянето на пазара за конкуренция;
- Първостепенното значение на разделянето на държавната политика от търговските цели на предприятията.

В контекста на представените в изследователската част примери на различни държави при реформирането на железопътния сектор тези хипотези като цяло се потвърждават.

*Значението на пазарното либерализиране при провеждането на приватизация в обществените услуги*

В повечето случаи на либерализирани товарни превози, например, липсата на ефективна конкуренция е пречка за постигането на заложените цели в началото на реформата. Важно е да бъде отбелязано, че в сегментите, където автомобилният транспорт предлага добри алтернативни услуги, конкуренция наистина съществува и железопътният оператор е длъжен да подобрява своя продукт, ако иска да задържи клиенти си.

Системата установена във Великобритания от своя страна позволява на големите клиенти да навлезнат на пазара и да установят реалните разходи свързани с транспорта на техните товари. Това може да подобри тяхната преговорна позиция при евентуално подновяване на договорните отношения с някоя от другите компании.

При провеждането на концесионни търгове като цяло се наблюдава интерес по-скоро в частта пътнически превози, отколкото при товарните. Това до голяма степен може да се отдаде на факта, че повечето пътнически концесии са свързани с държавни субсидии за извършването на обществена услуга. Така пазарният риск за частния оператор е значително намален. При регионалните концесии на товарни превози малкото компании, които участват, се стремят да спечелят максимална част от пазара, за да могат да се възползват от икономии от мащаба.

*Важната роля на регулаторния контрол при отварянето на пазара за конкуренция*

Регулаторът има нелеката задача да следи за запазването на крехката конкуренция, за коректното ценообразуване при някои видове концесионни договори, показателите за качество на транспорта и сигурността му. При либерализирането на един пазар често тези показатели започват да се влошават, заради съкратените разходи.

Най-показателен е примерът на Великобритания, където спорните политики и резултати от реформата довеждат до промени в структурата на самия регулатор. Най-сигурният съюзник на британския регулатор се явява конкуренцията от другите видове транспорт, както и възможността големите клиенти да стартират собствени транспортни предприятия.

Същевременно завишения контрол по отношение технологичните параметри до голяма степен лишава частния сектор от възможностите му да бъде иновативен. Общественият интерес свързан с железопътния транспорт от своя страна заставя държавата да определя тесни правила, които да карат операторите да се движат в ясно определен коловоз.

*Първостепенното значение на разделянето на държавната политика от търговските цели на предприятията*

Съществува известна несъвместимост между ролята на държавата при преразпределението на благата, повишаването на общественото благосъстояние и пазарното поведение на железопътните оператори. Каквито и мерки да бъдат предприемани, релсите са едни и в най-добрия случай по тях може да се движи олигополистична структура. Пазарната логика води до закриване на слабо натоварените и нерентабилни линии, докато политическата е електорална и при нея теглото на всеки глас е еднакво, независимо от това какъв е доходът на дадения избирател.

Това е и причината пазарният модел да е неприложим по отношение регионалните превози. В този смисъл държавната политика трябва да бъде прозрачна и в сегментите, които са от национален интерес, да се прилагат ясни практики относно субсидирането на губещите дейности, а не скрити такива. Смесването на политическата с частната логика при железопътния транспорт трябва да бъде избягвано, а проблемите отнесени по съответните нива на експертиза. Една частна компания трудно може да провежда социална политика без това да е по същество ценова дискриминация.

Разгледаните примери от световната практика показват, че приватизацията в железопътния сектор е приложима основно по отношение ефективния транспорт на стоки и пътници. Железопътната инфраструктура може да бъде част от вертикално интегриран приватизационен пакет, но негативният опит на Великобритания показва, че когато инфраструктурата е отделена от превозната част и е приватизирана, резултатите са по-скоро лоши.

Като цяло, по отношение товарните превози приватизацията чрез концесионни договори е довела до подобряване на оперативните показатели, въпреки липсата на ефективна конкуренция за пазара при провеждането на търговете. По начало този сегмент е изложен на силна конкуренция от страна на другите форми на товарни превози. Това означава, че дори да липсва конкуренция „за“ и „в“ рамките на пазара на железопътни превози, компаниите са заставени да развиват конкурентоспособна дейност, за да не губят позициите си в транспортния сектор. Отварянето на достъпа до мрежата също оказва благоприятно влияние по отношение подобряването на показателите в бранша. Възможността за поява на нови конкуренти действа дисциплиниращо на операторите.

При пътническите превози не винаги е възможно дадена дейност да бъде рентабилна и следователно интересна за частния сектор. Това принуждава държавата да субсидира част от операциите независимо дали операторите са частни или държавни. Конкуренцията за пазара при определянето на оператора позволява като цяло постигането на максимален приход (понякога негативен) за държавата като противопоставя приходите от концесионни такси по печелившите дейности на субсидиите използвани за поддържане на нерентабилните такива. В практиката от основно значение при определянето на политиката по отношение железопътния сектор е структурата на мрежата и нейните характерни особености.

Много е трудно да бъдат отделени ефектите от промяната на собствеността в мрежата от ефектите свързани с цялостната реформа, която обикновено е провеждана в пакет с приватизацията. Обичайно тя е съпроводена с либерализиране на достъпа, съкращаване на разходите, въвеждане на нови продукти, промени в мениджмънта и т.н. За част от добрите резултати постигнати от тези реформи, своята роля изиграва и подобрената цялостна пазарна конюнктура. Така, например, в рамките на бизнес групата Deutsche Bahn филиалът в Германия отбелязва ръст в товарните превози, докато

количеството извършена работа по железопътните товарни превози продължава да се свива във Великобритания за периода 2009-2010 година.<sup>40</sup>

Имплицитните особености на железопътния транспорт (икономии от мащаб по отношение размера и обхвата на дейността, мрежовите ефекти) подчиняват сектора на своята логика въпреки усилията на регулаторите да разбият монопола заложен изначално в този бранш. Така във Великобритания регионалната структура, която е управлявана от частни компании преди национализацията проведена в средата на XX век, „възкръсва“ с реформите предприети в края на същия век. Достъпът до евтин капитал и разделянето на инфраструктурата, подвижния състав и товарните от пътническите превози в Обединеното кралство, позволяват на една единствена компания да управлява цял сегмент от дейността на територията на цялата мрежа.

Възможен извод от практиката е, че реформите в сектора трябва да бъдат периодични. Големият мащаб на дейността, бавната реакция спрямо конюнктурните проблеми и тенденцията за бюрократично отежняване на бизнес процесите в подобни структури изискват периодично им преразглеждане. Транспортът е изключително динамичен сектор и не търпи празни пространства. Неслучайно реформата в продуктовата част проведена в Аржентина и Бразилия се приема като основна причина за постигнатите положителни резултати.

Реформирането на железопътния сектор в България е нещо, за което много се говори, но малко се казва. Година след приемането на мистериозната „Програма за реформи в железопътния сектор“ от правителството на ген. д-р Бойко Борисов, нейният текст все още е неоткриваем в интернет пространството. Съкращенията в персонала на НК „Железопътна инфраструктура“ и „Холдинг БДЖ“ АД започнаха ударно въпреки протестите от страна на синдикатите. Обявена беше и евентуалната приватизация на товарните превози извършвани от „БДЖ“. Известно е, че Европейската комисия ще разследва плана на правителството и че той е подкрепен от страна на Световната банка.

В свой доклад от февруари 2010 година Институтът за пазарна икономика (ИПИ) и по-конкретно авторите Цветелина Ненова и Петър Ганев дават следните препоръки за оздравяването на сектора:

---

<sup>40</sup> Европейска комисия (2011) EU transport in figures, Statistical Pocketbook.

[...]

1. Оптимизация на дейностите и намаляване на персонала;
2. Ограничаване на обслужваните от държавните предприятия линии – само икономически обосновани превози;
3. Драстично намаляване и последващо напълно премахване на държавните субсидии за ж.п. транспорта;
4. Не частична, а пълна приватизация на БДЖ, която да включва БДЖ Товарни превози, БДЖ – Пътнически превози и БДЖ – Тягов подвижен състав;
5. Осигуряване на напълно свободен достъп на частни превозвачи до пазара на ж.п. превози, като превозвачите сами избират кои линии ще обслужват (на база доколко са рентабилни);
6. Избор на частен или няколко частни оператора за железопътната инфраструктура чрез открит търг и за определен срок от време, който да позволява възвръщаемост на инвестицията;
7. Свободно определяне на цените на превозите от пазарните участници. Ако се установи консенсус (какъвто към момента няма), че държавата трябва да подпомага определени социални групи, то това трябва да става чрез директни помощи за ползвателите, а не чрез субсидии за определени компании, които да имат ексклузивното право да извършват общественополезната услуга;
8. Улесняване на процедурата по предоставяне на информация и взаимодействие между регулаторната агенция и желаещите да извършват превози, както и по-лесно и бързо издаване на лицензи на частни превозвачи.

Предвид представения в предходната част на настоящата магистърска теза преглед на световните практики и достигнатите изводи, предложените от ИПИ мерки изглеждат по-скоро радикални, нереалистични и непропорционални. Освен т. 1, т. 8 и частично т. 5 и т.7, останалата половина от предложенията са напълно неприложими или най-малкото прекалено рисковани.

Ясно е, че секторът има нужда от реформи по отношение оптимизирането на дейностите и евентуалното намаление на персонала. Структурата на дейностите и липсата на адекватни технически средства за извършване на поддръжката и управлението на инфраструктурата до голяма степен определя т.нар. „раздут“ личен състав на НКЖИ и

БДЖ.<sup>41</sup> Същевременно промяната в извършването на дейностите изисква капиталови инвестиции, а не просто съкращение на персонала. Сигурността в системата е от първостепенно значение и не може да бъде рискувана с лека ръка.

При всички положения подобряването на административните процеси и предоставената информация от страна на регулатора би имало благоприятни ефекти върху сектора. Многократно в рамките на магистърската теза е защитавана идеята, че прозрачността и силната правна рамка са определящи за успеха на каквато и да е реформа, независимо от това каква е собствеността. Предложената мярка в т. 5 е въведена от 2007 година насам в сегмента товарни превози, а нерентабилността, лошото състояние на инфраструктурата правят сектора неинтересен. Субсидиите, които БДЖ получава за поддържане ниските цени на пътническите превози, до голяма степен предопределят липсата на какъвто и да е интерес към този сегмент от страна на частния сектор.

Принципно предложението в т. 7 относно социалната политика е основателно. Евентуална промяна в политиката по отношение ценообразуването при по-слабо платежоспособната част на населението би могла да включи принципите на ценовата дискриминация и по този начин да подобри приходите. Така намаленията в цените на билетите могат да са по-атрактивни в по-слабо натоварените времеви диапазони. Интересна идея е въвеждането на бизнес класа.

Колкото до т. 2, държавата не може да прекрати услугите на железопътния транспорт по дадени направления без да е гарантирала нужното ниво и качество на алтернативен транспорт. Така част от направленията могат да бъдат обслужвани от автобуси или микробуси в звездообразни мрежи около по-натоварените гари. Националната политика в никакъв случай не може да изолира част от гражданите на страната, а застаряващото население, лошите пътища и ниските доходи на населението в повечето отдалечени райони определят в известна степен нуждата от железопътен транспорт, макар и на загуба.

Вярно е, че в рамките на мрежата има изключително слабо натоварени направления. Световната банка цитира влакове с по средно 7 пътника. Подобни линии трябва да бъдат закрити и това не подлежи на опровержение (поне не от икономическа гледна точка). В същото време има нерентабилни направления, по които въпреки наличието на достатъчно потенциално търсене, превозите са губещи. В тези случаи е необходимо реформиране и

---

<sup>41</sup> Световна банка (2011) Ключови въпроси относно реформата в железопътния сектор.

минимизиране на загубите в разумни граници, а не просто закриване на линиите с всичките потенциални социално-обществени и икономически смущения, до които това може да доведе.

Същевременно България има ангажимент към Европейския съюз да намали с 10% емисиите на въглероден двуокис от транспорта. Като се има предвид, че броят на регистрираните автомобили в страната непрекъснато нараства, трудно можем да си представим, че закриването на повечето регионални железопътни линии ще окаже благоприятно влияние на въглеродния баланс на страната. Противно на логиката за съкращаване на разходите, железопътният транспорт трябва да бъде промотиран, услугата да бъде направена по-привлекателна, а обществеността информирана относно ползите свързани с тази форма на транспорт.

Субсидиите при пътническите превози са действителност, с която всяка държава със собствен железопътен транспорт се е сблъскала. Дори в бастиона на железопътната либерализация, Великобритания, те съществуват. При някои държави субсидиите за нерентабилните линии са пренасочени към регионалните администрации, но предвид якобинството, което доминира българската администрация, и липсата на добри кадри по региони, подобна политика е по-скоро неприложима освен, ако не е съпътствана от реформи на ниво администрация. Евентуална конкуренция за пазара на регионално ниво би могла да доведе до минимизирането на субсидиите, но никога до тяхното пълно премахване без това да означава изтриване на по-голямата част от железопътната система на страната.

Пълната приватизация на „БДЖ“ е интересна възможност, но за съжаление надали би имало някакъв значителен интерес от страна на инвеститорите. Още повече подобна мярка не трябва да е продиктувана от простото желание на държавата да се избави от сектора и да съкрати поредната порция бюджетни разходи. Приватизация в подобен мащаб трябва да е част от цялостна реформа в институционалната структура на сектора, а положителните ефекти от нея биха могли да бъдат усетени единствено при ефективна конкуренция за и/или в рамките на пазара. Ако е възможно да се намери купувач за българските железници, който да е готов да извърши колосалните инвестиции необходими за съживяването на сектора, то той би искал неговото монополно положение на пазара да е повече от гарантирано, възможност, която надали би била допусната от Европейската комисия.



Практиката при приватизирането на обществените услуги в България подсказва, че дори подобни ангажименти да бъдат поети, гаранции за тяхното изпълнение просто отсъстват<sup>42</sup>. Опитът на Аржентина да наложи изпълнението на договорните задължения на концесионерите се удря в стената, която евентуалният фалит на предприятията издига. Надали България може да се похвали с по-висока степен на правоприлагане от Аржентина. Световният опит подсказва, че положителни резултати могат да бъдат постигнати и при държавно управление на сектора, а препратките към ефективността на частния сектор и идеализирането му са в известен смисъл показатели за тоталната политическа и кадрова абдикация на държавите със слаба пазарна култура, които активно проповядват подобна „религия“ под вещото ръководство на неолиберални структури като Световната банка и Международния валутен фонд.

Примери за приватизация на железопътната инфраструктура, когато тя не е част от вертикално интегрирана компания, в рамките на Европа няма. Дори опитът на Великобритания в това отношение е по-скоро антипример, отколкото модел, който да е приложим. Реалните възможности при тази дейност за България са инвестициите по линия на европейската Оперативна програма „Транспорт“ и ИСПА, както и реализирането на публично-частни партньорства там, където това е приложимо. Така част от проектите по модернизацията на инфраструктурата се осъществяват в тясно сътрудничество с множество европейски компании специализирани в областта. Положителен пример в тази посока е и осъществената инициатива за осигуряване на безжичен интернет достъп в рамките на направление София – Бургас. Проектът осъществен от БДЖ и „Нокия Сименс Нетуъркс“ е класически пример за прилагане на частната експертиза в държавния сектор. Осигурен е и безжичен интернет в рамките на пет гари в страната съвместно с Телелинк и Виваком.

В този смисъл възможностите, които конкуренцията за пазара предлага, са в много отношения по-подходящи в случая на българските железници. Със сигурност отвореният пазар има своите огромни теоретични преимущества, но реалността в България и важността на сектора не позволяват базирането на устойчива система на крехка конкуренция в пазара за пътническите превози. Товарните превози биха могли да бъдат развити в тази посока, но надали ще има особена конкуренция при продажбата на „БДЖ Товарни превози“ ЕООД.

---

<sup>42</sup> Пример: концесията на Софийска Вода, където нивото на загубите е същото като преди сключването на концесионния договор – около 60%.

Структурата на пазара при карго частта към момента в голяма степен прилича на описания аналог във Великобритания. На пазара от 2007 година насам оперират няколко частни компании, които, обаче, се занимават с превоза на продукцията на компаниите им майки. Така две от компаниите участващи на пазара се занимават с търговията на едро с пропан-бутан, а една от тях е собственост на предприятие произвеждащо азотни торове. Реална конкуренция на пазара няма. Възможности за нейното развитие предлага навлизането на немските железници в сегмента, но към началото на 2012 година делът на компанията в общото количество извършени превози е по-скоро незначителен.

Въпреки отсъствието на силна конкуренция в пазара на товарните превози в рамките на железопътната система, конкуренцията от страна на автомобилния транспорт е изключително силна и това предполага известни възможности за постигането на ефективни резултати при евентуална приватизация в сегмента. Същевременно промените в структурата на БВП на страната, както и състоянието на инфраструктурата са предпоставки за известна липса на заинтересовани от сектора играчи. При товарните железопътни превози има възможност за развиване на конкурентен пазар поне в рамките на целия транспортен сектор. Таблица 1 представя седемте лицензирани компании за товарни превози различни от „БДЖ Товарни превози“ ЕООД, които оперират към момента, и информацията достъпна за тях.

Компания	Описание	Статистическа информация
„Българска железопътна компания” АД	Компанията е собственост на румънска железопътна компания („Груп Феровиар Ромън” АД) и „Агрополихим” АД. „Агрополихим” АД произвежда изкуствени торове като едва 31% от продукцията на компанията се реализира на балканския пазар.	Извършена работа през 2010 година: 630 млн. ткм; Относителен дял за 2010: 20%
„Булмаркет – ДМ” ООД	Частна фирма, занимаваща се с търговия на едро на газ пропан-бутан.	Относителен дял на превозените тонажи за 2008 г.: 2,5%
„Газтрейд” АД	Най-големият вносител и дистрибутор на газ пропан-бутан в България. Търгува и с други течни горива.	Активи: 200 жп цистерни и 3 локомотива
„Унитранском” АД	Собственост на българската „Трансвагон” АД и румънската „Унифертранс” АД. „Трансвагон” АД е с основна дейност производство и ремонт на товарни вагони. Първоначални основни клиенти: „Неохим” АД и „Мини Черно море” ЕАД.	
„Ди Би Шенкер Рейл България” ЕООД	Собственост на немската национална жп компания Deutsche Bahn AG. Компанията предлага пълна гама логистични решения.	

„Експрес Сервиз” ООД	Компанията се занимава с производството и ремонта на локомотиви. Транспортните услуги, които предлага са ограничени в превоза на товари от дадено предприятие до най-близката жп гара. Към 2010 година компанията обслужва циментов завод в с. Бели Извор.	
„Карго транс вагон България“ АД	По неофициална информация, това е компания евентуален наследник на „Унитранском” АД.	
Държавно предприятие „Транспортно строителство и възстановяване”	Държавно предприятие, което се занимава с поддръжка и изграждане на железопътна инфраструктура.	

Таблица 1. Източник: Лично изследване, Лицензирани компании за товарни превози различни от „БДЖ Товарни превози”.

## V. Заключение

В рамките на настоящата магистърска теза е представен обзор на методите за въвеждането на конкуренция в железопътния транспорт. Тези методи са сравнително нови и тяхното прилагане в контекста на сектора е съпътствано с многобройни спорове и дискусии относно ефективността им. Не всеки модел е адекватен за цялостната структура на бранша. Прилагането им зависи от конкретните характеристики на железопътната мрежа.

Предвид законодателството на Европейския съюз в сектора, инфраструктурата се отделя от операциите по превоза, а товарните превози са либерализирани от 2007 година. В този смисъл политиката, която може да бъде провеждана е по-скоро ограничена. Инфраструктурата не може да бъде приватизирана като част от вертикално интегрирано предприятие. Субсидирането на пътническите превози за сметка на товарните става невъзможно с въвеждането на отворен достъп до пазара на последните. Същевременно либерализацията забранява субсидирането на една компания от страна на държавата без това да бъде компенсирано по някакъв начин спрямо другите участници на пазара.

Така включването на частния сектор в инфраструктурната част може да бъде рационално организирано в рамките на публично-частни партньорства при изграждането, експлоатацията и поддръжката на инфраструктурните компоненти. Моделът е приложим при реновирането на гари, изграждането на жп трасета, въвеждането на нови технологии в продукта. Част от административните операции също могат да бъдат поверени на частни предприятия след обществени търгове.

Изключително трудно е привличането на частен капитал при разумни цени за изпълнение на цялостна модернизация на инфраструктурата. Опитът от края на миналия век и началото на настоящия показва, че частния сектор е по-добър при експлоатацията и поддръжката на инфраструктурата, но при изграждането стремежът за минимизиране на разходите може да окаже по-скоро неблагоприятно влияние върху качеството на крайния продукт. Същевременно частният капитал е най-скъпия при финансирането на подобни проекти. За да бъде привлечен, трябва да бъдат сключени дългосрочни концесии, чието изпълнение трябва да бъде обект на строг контрол. Подобен контрол за момента в България е по-скоро невъзможен.

При товарните превози конкуренция съществува и от преди 2007 година, когато железопътният сегмент е либерализиран. През последните петдесет години автомобилният транспорт стремително изяжда дела на железопътния транспорт при извършената работа. Тази тенденция е възможно да се обърне, ако високите цени на петролните продукти се задържат. Същевременно автомобилният транспорт все още се ползва със скрити субсидии използвайки националните автомобилни пътища и магистрали при цени значително по-ниски от реалните разходи, които този вид транспорт предизвиква. Другата тенденцията, която оказва отрицателно влияние върху железопътния товарен транспорт, е намаляването на относителния дял на индустрията в структурата на добавената стойност на развитите икономики.

Тези особености на пазарната конюнктура, както и стремежът на държавите да не поемат бюджетни разходи и оперативни рискове по отношение железопътните товарни превози, правят сектора по-малко интересен за частни инвеститори. Това е особено валидно, когато инфраструктурата е в лошо състояние, какъвто е случаят в България. При тези условия дори и регионално разделени концесионни търгове често биват печелени от един оператор. При отворения модел обичайно историческият монополист успява да запази доминиращото си положение, особено в случаите, когато е обект на приватизация. Въпреки липсата на ефективна конкуренция в рамките на пазара, тази от другите видове транспорт обикновено е достатъчна, за да доведе до положителни резултати.

Най-сложен е сегментът на пътническия железопътен транспорт. При него се преплитат множество проблеми свързани с невъзможността мрежите да бъдат дефинирани категорично като регионални или линии на дълги дестинации. Същевременно националните социални политики често не са ясно определени и в някои отношения съществуват известни неясноти относно ценовата дискриминация и реалната социална политика. Това твърдение е особено валидно в случая на България, където социалната политика е сведена до минимум по отношение директните плащания от страна на националния бюджет. Успоредно съществуват множество социални намаления, често резултат от електорални обещания.

При всички положения политиката по реформирането на сектора трябва да бъде изключително внимателно дефинирана, като бъде съобразена с националните специфики на сектора, пазарната конюнктура и административния капацитет за провеждането ѝ. Независимо от качеството на изработената стратегия, положителните резултати от евентуална приватизация на части или целия сектор биха могли да произтекат единствено

при гарантиране на следприватизационния контрол, правоприлагането при неспазване на поетите ангажменти, установяването на добре дефинирани и прозрачни отношения между частния оператор и държавните органи. При липса на тези предпоставки за успех дори най-добрите решения не биха могли да постигнат заложените си цели.

Важно е да се подчертае, че държавната собственост сама по себе си не е пречка за постигането на добри резултати. Проблемите при нея произтичат по-скоро от липсата на адекватни стимули за ръководството да подобрява резултатите на предприятието си или от невъзможността на мениджмънта да провежда необходимата политика в сектора, без да се намира под постоянния контрол на политически интереси, които нямат много общо с икономическата логика.

Не бива да се забравя и каква е крайната цел на европейските реформи – съживяването на сектора, подобряването на показателите му и европейското интегриране на системата. Огромните разлики, които съществуват в железопътните системи на страните членки, правят тези цели изключително трудно постижими. Инерцията, която доминира в секторите с тежки инфраструктурни инвестиции, е значително препятствие пред динамизирането на сектори като железопътния.

С оглед на поставените от Европейския съюз амбициозни задачи всички възможни методи за постигането им следва да бъдат подлагани на анализ на разходите и ползите. В този смисъл запазването на държавната собственост може да е интересна възможност, предвид имплицитните икономии от мащаба и мрежови ефекти, които съществуват в железопътния транспорт. Като държавна собственост дейностите трябва да бъдат подложени на изключителна разходна дисциплина и отчетност, за да могат да се постигнат добри резултати.

Повтарянето на думите „приватизация“ и „либерализация“ като мантри или молитва към „невидимата ръка на пазара“, без да се конкретизират параметрите, които стоят зад тях, е по-скоро опасна практика и в много държави е довела до нарушение на обществения мир или прекъсване в доставката на обществени услуги. Не съществуват универсални решения, а само добри практики, които понякога се оказват неприложими в условията на различна институционална действителност.

## VI. Библиография

### Литература:

1. Aldrich, M. (2010) On the Track of Efficiency: Scientific Management Comes to Railroad Shops, 1900–1930. *Business History Review* 84 , 501-526  
doi:10.1017/S0007680500002221 .
2. Barraqué, B. (2012) Учебни материали.
3. Estache, A., Gonzalez, M., Trujillo, L. (2002) What does "privatization" do for efficiency? Evidence from Argentina's and Brazil's railways. *World Development* 30 (11), 1885-1897.
4. Gatti, S. (2008) *Project Finance Theory and Practice*. Academic Press.
5. Grimsy, D., Lewis, M.K. (2004) *Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar, Cheltenham.
6. Jensen, A. (1998) Competition in railway monopolies. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review* 34(4), 267-287.
7. Jupe, R. (2009) A “fresh start” or the “worst of all worlds”? A critical financial analysis of the performance and regulation of Network Rail in Britain’s privatised railway system. *Critical Perspectives on Accounting* 20, 175-205.
8. Laurin, C., Bozec, Y. (2001) Privatization and productivity improvement: the case of Canadian National. *Transportation Research Part E* 37, 355-374.
9. OECD (2000) *Privatisation, competition and regulation*. OECD Publications Service, Paris.
10. OECD (2001a) *Railway reform. Regulation of freight transport markets*. ECMT, Public Affairs and Communication Directorate, Paris.
11. OECD (2001b) *Restructuring public utilities for competition. Competition and regulatory reform*. OECD Publications, Paris.

12. OECD (2001c) *What role for the railways in Eastern Europe*. ECMT, OECD Publications Service, Paris.
13. OECD (2007) *Competitive tendering of rail services*. ECMT, OECD Publishing, Paris.
14. OECD (2009) *Long-distance passenger rail services in Europe: Market access models and implications for Germany*. Berlin and Dresden, October 2009.
15. Porter, M. E. (1979) How competitive forces shape strategy. *Harvard Business Review* March-April, 137-145.
16. Ненова, Ц. и Ганев, П. (2010) *Извън релси (Кратък преглед на ж.п. транспорта в България за 2000 - 2009 г.)*, Институт за пазарна икономика.

Европейски съюз:

17. Директивите на ЕС свързани с либерализирането на железопътния сектор, както и други източници от ЕС по отношение стратегиите на съюза и статистиката.
  - а) Директива 91/440/ЕК;
  - б) Първи железопътен пакет: Директива 2001/12/ЕК, Директива 2001/13/ЕК, Директива 2001/14/ЕК;
  - в) Втори железопътен пакет: Директива 2004/49/ЕК, Директива 2004/50/ЕК, Директива 2004/51/ЕК, Регламент 881/2004;
  - г) Трети железопътен пакет: Директива 2007/58/ЕК, Директива 2007/59/ЕК, Регламент 1371/2007;
  - д) Европейска комисия (2006) Стратегия за съживяване на железопътния транспорт в Общността;
  - е) Европейска комисия (2001) Европейска транспортна политика за 2010 година: време за решения;
18. Европейска комисия (2011) *EU transport in figures, Statistical Pocketbook*. Европейски съюз.



19. Официална страница на Европейската комисия по транспорт и мобилност -  
[http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/studies/ten\\_t\\_policy\\_review\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/studies/ten_t_policy_review_en.htm)

Статии и интернет страници:

20. Anselmi, F. (2010) Réseau Ferré de France boucle un PPP record pour son réseau GSM-R. *Вестник AGEFI*, <http://www.agefi.fr/articles/Reseau-Ferre-France-boucle-PPP-record-reseau-GSM-R-1128276.html>
21. IBM Global Business Services (2011) Rail Liberalisation Index 2011. *IBM Corporation*, [http://www.deutschebahn.com/contentblob/2236524/study\\_\\_rail\\_\\_liberalisation\\_\\_index\\_\\_2011\\_\\_presentation/data.pdf;jsessionid=5CA2BFCA5CFA29A7AD660A5F84CAA901.ecm-ext-cae-slave1-berka](http://www.deutschebahn.com/contentblob/2236524/study__rail__liberalisation__index__2011__presentation/data.pdf;jsessionid=5CA2BFCA5CFA29A7AD660A5F84CAA901.ecm-ext-cae-slave1-berka)
22. Publics.bg (05.04.2012) 52 млн. лв. ще струва ремонтът на Централна гара. *Публикс*, <http://www.publics.bg/bg/news/7683/>
23. Publics.bg (10.11.2012) ЕК ще проучи реструктурирането на БДЖ. *Публикс*, <http://www.publics.bg/bg/news/6281/>
24. Publics.bg (21.01.2012) БДЖ иска с 80 млн. евро по малко от Световната банка. *Публикс*, <http://www.publics.bg/bg/news/6853/>
25. Schmitt, J. (2010) The Other Side of the Tracks: France's SNCF Muscles in on German Rail Market. *Der Spiegel*, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,670611-2,00.html>
26. Исторически преглед на жп инфраструктурата във Франция -  
<http://rubio.eric.pagesperso-orange.fr/page%20cadre%20des%20cartes.htm>
27. Константин Тодоров (20.01.2012) Шефът на БДЖ: Съкращенията в железниците вече няма да са ударни. *Novini.bg*, <http://www.novini.bg/news/44792-%D1%88%D0%B5%D1%84%D1%8A%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D0%B4%D0%B6-%D1%81%D1%8A%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%B2-%D0%B6%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B2%D0%B5%D1%87%D0%B5->

%D0%BD%D1%8F%D0%BC%D0%B0-%D0%B4%D0%B0-%D1%81%D0%B0-  
%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%B8.html

28. Официална интернет страница на CER - <http://www.cer.be/>
29. Официална интернет страница на Deutsche Bahn Group – <http://www.bahn.de/>
30. Официална интернет страница на RFF - <http://www.rff.fr/>
31. Официална интернет страница на Synerail - <http://www.synerail.com/>
32. Официална интернет страница на SNCF – <http://www.sncf.fr/>
33. Официална интернет страница на БДЖ - <http://bdz.bg/>
34. Официална интернет страница на НКЖИ - <http://www.rail-infra.bg/cms/opencms/menu/bg/>
35. Официалните интернет страници на SFR ( <http://www.sfr.com/groupe/profil.html> ), AXA Private Equity (<http://www.axaprivateequity.com/en/company/Pages/default.aspx>), VINCI (<http://www.vinci.com/> ) и TDF (<http://www.tdf.fr/> )
36. Румяна Емануилиду (12.10.2008) "Трансвагон" АД ще заложи на международните жп превози. *Дневник*,  
[http://www.dnevnik.bg/biznes/2008/10/12/563119\\_transvagon\\_ad\\_shte\\_zaloji\\_na\\_mejdu\\_narodnite\\_jp\\_prevozi/](http://www.dnevnik.bg/biznes/2008/10/12/563119_transvagon_ad_shte_zaloji_na_mejdu_narodnite_jp_prevozi/)
37. Световна банка (2011) *Ключови въпроси относно реформата в железопътния сектор*. Световна банка,  
<http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1296028398959/YourquestionsansweredBG.doc>
38. Строителство Градът (27.02.2012) ПЧП работи добре в България - при прозрачна договорна рамка и подготвени партньори. *Строителство Градът*,  
<http://stroitelstvo.info/show.php?storyid=1775123>

## Приложения

1.4

GENERAL DATA  
SHARE OF GROSS VALUE ADDED AND EMPLOYMENT BY SECTOR

### Share of Gross Value Added and Employment by Sector

	SHARE OF GROSS VALUE ADDED (%)			SHARE OF EMPLOYMENT (%)		
	AGRI-CULTURE	INDUSTRY	SERVICES	AGRI-CULTURE	INDUSTRY	SERVICES
	2009			2009		
EU-27	1.7	24.3	74.1	5.5	23.9	70.5
EU-15	1.5	23.6	74.9	3.4	22.2	74.4
EU-12	3.8	32.7	63.5	14.1	31.0	54.9
BE	0.7	21.7	77.6	1.8	19.3	78.9
BG	5.6	30.3	64.1	19.9	27.1	53.0
CZ	2.3	37.7	60.0	3.5	37.2	59.3
DK	0.9	22.5	76.6	2.8	19.5	77.8
DE	0.8	26.5	72.7	2.1	24.8	73.0
EE	2.6	26.5	71.0	4.1	31.1	64.8
IE	1.0	31.9	67.1	5.3	22.1	72.6
EL	3.1	17.8	79.1	11.5	19.2	69.3
ES	2.6	26.1	71.3	4.4	24.0	71.6
FR	1.7	18.8	79.4	3.2	20.1	76.7
IT	1.8	25.1	73.1	3.9	27.7	68.3
CY	2.3	17.4	80.3	4.6	19.8	75.7
LV	3.3	20.6	76.1	8.6	23.4	68.0
LT	3.4	26.9	69.7	9.3	27.2	63.5
LU	0.3	13.1	86.6	1.4	21.4	77.3
HU	3.3	29.4	67.3	7.1	30.7	62.3
MT	2.1	19.6	78.3	2.5	26.6	70.9
NL	1.7	23.9	74.4	2.8	16.7	80.5
AT	1.5	29.2	69.3	5.2	23.2	71.6
PL	3.6	31.8	64.6	13.4	30.7	55.9
PT	2.3	22.9	74.8	10.9	26.9	62.2
RO	7.1	38.2	54.7	27.8	31.3	40.9
SI	2.4	31.1	66.5	8.6	32.8	58.6
SK	3.9	35.2	60.9	3.2	32.3	64.6
FI	2.7	28.2	69.1	4.9	24.1	70.9
SE	1.8	24.7	73.6	2.1	22.1	75.8
UK	0.7	21.2	78.1	1.7	16.4	81.9
HR	6.4	28.6	65.0	13.9	28.9	57.2
MK	11.6	29.8	58.7	11.4	32.0	56.6
TR	9.1	25.2	65.7	24.6	25.3	50.0
IS	6.3	27.0	66.6	4.8	22.2	73.0
NO	1.2	40.4	58.4	2.8	20.0	77.2
CH	1.2	26.8	72.0	3.6	22.9	73.4

Notes: Agriculture covers agriculture, hunting, forestry and fishing. Industry includes mining and quarrying, manufacturing energy, gas and water supply as well as construction. All other sectors are included in services. Share of gross value added: HR, MK, IS: 2008. Share of employment: based on National Accounts, except for TR and HR and IS (Labour Force Survey). Based on the number of persons except for UK and CH (number of jobs). FR, MK and IS: 2008.

12

Source: Eurostat; national sources for HR, MK and TR and IS (employment)

Източник: Европейска комисия, 2011

### Employment by Mode of Transport (in 1 000) – 2008

	TOTAL	ROAD freight transport	ROAD passenger transport (*)	Railways	Pipelines	Inland water transport	Sea transport	Air transport	Warehousing and support activities
EJ-27	9086.5	3042.2	2 137.9	790.0	23.6	42.5	174.8	411.6	2 463.9
EJ-15	7163.3	2 302.6	1702.8	487.3	10.8	34.9	158.8	381.5	2084.7
EJ-12	1923.2	739.6	435.1	302.7	12.8	7.6	16.0	30.1	379.2
BE	191.4	59.9	36.6	36.2	0.3	0.6	0.6	6.3	50.8
BG	140.2	43.7	35.8	16.8	0.0	1.1	4.3	2.7	35.8
CZ	262.6	116.7	42.4	55.5	0.5	0.7	0.0	5.9	40.8
DK	124.5	38.7	33.0	9.5	0.8	0.1	14.1	6.3	22.0
DE	1432.3	363.0	327.7	74.5	1.5	9.9	29.7	59.8	566.1
EE	36.3	15.1	5.7	3.1	0.0	0.1	1.1	0.7	10.5
IE	68.2	23.6	12.0	5.3	0.0	0.0	1.0	8.1	18.2
EL	176.3	39.1	75.2	6.4	0.0	0.0	17.7	3.8	34.0
ES	904.8	417.8	193.9	28.0	0.0	0.5	8.2	38.0	218.5
FR	1151.2	336.8	314.9	151.8	3.9	3.7	13.6	73.2	253.3
IT	983.9	349.0	165.9	52.4	2.6	3.1	25.1	22.2	363.6
CY	20.9	2.6	2.8	0.0	0.0	0.0	4.9	2.2	8.4
LV	70.5	22.3	14.7	5.0	0.3	0.0	0.5	1.4	26.1
LT	92.0	46.5	17.3	10.2	0.0	0.1	1.8	0.6	15.4
LU	22.0	9.2	3.1	2.9	0.0	0.1	0.0	4.0	2.8
HU	194.9	71.0	50.6	12.4	0.6	0.9	0.0	2.2	57.2
MT	6.5	1.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.1	2.0	2.0
NL	417.3	128.8	128.1	24.7	0.1	13.1	8.2	34.7	79.5
AT	188.4	61.8	51.1	13.1	0.4	0.5	0.0	9.7	51.8
PL	646.3	281.1	155.5	119.0	3.1	1.6	2.2	6.3	77.6
PT	154.6	67.1	37.0	7.2	0.1	0.1	1.3	8.7	33.0
RO	305.1	96.9	86.6	42.2	7.1	2.3	0.8	4.4	64.9
SI	48.5	23.5	8.0	7.5	0.0	0.1	0.2	0.8	8.3
SK	99.5	19.3	14.1	31.0	1.1	0.6	0.0	0.9	32.3
FI	122.5	39.5	28.1	10.5	0.0	0.2	9.8	7.1	27.4
SE	223.4	75.6	62.3	8.4	0.0	1.1	16.1	7.0	53.0
UK	1002.4	292.6	233.9	56.6	1.1	1.8	13.3	92.6	310.6

**Notes:** (\*) Including all urban and suburban land transport modes (motor bus, tramway, streetcar, trolley bus, underground and elevated railways). The above figures refer to employment only in those companies whose main activity lies in the mode concerned. Economic activity according to NACE Rev. 2 classification.

Source: Eurostat, estimates (in Italics)

## 2.1.8

## Final Consumption of Households for Transport

### BY TYPE OF EXPENDITURE – 2009 (\*)

	FINAL CONSUMPTION OF HOUSEHOLDS FOR TRANSPORT	of which:			TRANSPORT AS A% OF TOTAL FINAL CONSUMPTION OF HOUSEHOLDS	EXPENDITURE PER HEAD ON TRANSPORT
		purchase of personal transport equipment	operation of personal transport equipment	purchased transport services		
EU-27	890160	271982	453350	164828	13.2	1800
EU-15	827723	255365	421474	150885	13.3	2100
EU-12	62437	16618	31876	13943	12.1	607
BE	20016	5905	12353	1758	11.6	1900
BG	2902	362	1611	929	18.0	400
CZ	8013	2259	3908	1846	11.3	800
DK	11787	3760	6727	1301	11.0	2100
DE	191230	76900	80000	34330	14.3	2300
EE	886	81	524	281	12.7	700
IE	10388	3738	4325	2325	12.3	2300
EL	19984	6780	8414	4791	11.2	1800
ES	67169	17624	37379	12166	10.9	1500
FR	154569	40089	91036	23444	14.1	2400
IT	119660	33346	69130	17183	13.0	2000
CY	1744	670	665	409	13.8	2200
LV	1168	170	712	286	10.4	500
LT	2884	439	1945	500	16.0	900
LU	2342	933	1287	122	16.5	4700
HU	6774	1566	4127	1081	13.7	700
MT	513	154	251	107	12.7	1200
NL	29913	8048	16915	4950	11.7	1800
AT	18845	5207	10262	3375	12.4	2300
PL	17250	4770	8802	3679	9.2	500
PT	16071	6031	7884	2156	14.4	1500
RO	9703	1880	4990	2832	13.5	500
SI	2987	959	1807	222	14.5	1500
SK	2733	577	1374	782	7.6	500
FI	9102	2270	4813	2019	10.2	1700
SE	17091	3751	9482	3859	12.2	1800
UK	139954	40742	61973	37239	14.4	2300

Notes: (\*) IE and SK: 2008; PT: 2007; BG: 2005.

EU-totals all refer to 2009, therefore the sum of the country rows does not add up to the total.

2.1.12

**Comparison EU-27 – World  
PASSENGER AND FREIGHT TRANSPORT**

PASSENGER TRANSPORT					
	EU-27	USA	JAPAN	CHINA	RUSSIA
billion pkm	2009	2008	2009	2009	2009
Passenger car	4 781	7 201.8 (1)	766.7 (2)	1345.1 (3)	
Bus + trolley-bus + coach	510.4	243.0	87.4		1 14.8
Railway	404.9	37.1	394	787.9	151.5
Tram + metro	88.8	21.1	(4)		49.8
Waterborne	40.0	0.6	4.9 (5)	6.9	0.9
Air (domestic / intra-EU-27)	522.0	977.8	75.2	337.5	1 12.5

FREIGHT TRANSPORT					
	EU-27	USA	JAPAN	CHINA	RUSSIA
billion tkm	2009	2008 (6)	2009	2008	2009
Road	1 691.4	1 922.9	334.7	3 286.8	1 80.0
Rail	361.6	2 594.7 (7)	20.6	2510.6	1 865.0
Inland waterways	119.8	456.4		1 741.2	53.0
Oil pipeline	120.2	814.2		194.4 (8)	2 246.0
Sea (domestic / intra-EU-27)	1 336.0	303.5	1 67.3	3 285.1	97.0

Notes: (1) USA: including light trucks / vans.  
 (2) Japan: including light motor vehicles and taxis.  
 (3) China: including buses and coaches.  
 (4) Japan: included in railway pkm.  
 (5) Japan: 2008.  
 (6) USA: data for road and oil pipelines are of 2007.  
 (7) USA: Class I rail.  
 (8) China: oil and gas pipelines.

TRANSPORT  
PERFORMANCE OF FREIGHT TRANSPORT EXPRESSED IN TONNE-KILOMETRES 2.2.5

## Railways

	thousand mio tkm							%
	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	CHANGE '08/'09
<b>EU-27</b>	526.3	386.1	403.7	414.1	453.1	442.8	361.6	-18.3
<b>EU-15</b>	256.5	222.7	257.1	262.9	297.2	292.4	237.2	-18.9
<b>EU-12</b>	269.8	163.4	146.6	151.3	156.0	150.4	124.5	-17.2
BE	8.37	7.30	7.67	8.13	9.26	8.93	6.37	-28.6
BG	14.13	8.60	5.54	5.16	5.24	4.69	3.15	-33.0
CZ		22.62	17.50	14.87	16.30	15.44	12.79	-17.1
DK	1.73	1.99	2.03	1.98	1.78	1.87	1.70	-8.9
DE	101.70	70.50	82.68	95.42	114.62	115.65	95.83	-17.1
EE	6.98	3.85	8.10	10.64	8.43	5.94	5.95	0.1
IE	0.59	0.60	0.49	0.30	0.13	0.10	0.08	-23.3
EL	0.61	0.29	0.43	0.61	0.84	0.79	0.54	-31.6
ES	11.15	10.96	11.61	11.64	11.11	10.48	7.55	-28.0
FR	52.24	48.27	57.73	40.70	42.62	40.55	32.13	-20.8
IT	19.36	21.69	22.82	22.76	25.29	23.83	17.79	-25.3
CY	-	-	-	-	-	-	-	-
LV	18.54	9.76	13.31	19.78	18.31	19.58	18.73	-4.4
LT	19.26	7.20	8.92	12.46	14.37	14.75	11.89	-19.4
LU	0.62	0.53	0.63	0.39	0.29	0.28	0.20	-28.3
HU	16.80	8.40	8.80	9.09	10.05	9.87	7.67	-22.3
MT	-	-	-	-	-	-	-	-
NL	3.07	3.10	4.52	5.87	7.22	6.98	5.58	-20.1
AT	12.16	13.20	16.60	18.96	21.37	21.92	17.77	-18.9
PL	81.60	68.20	54.00	49.97	54.25	52.04	43.45	-16.5
PT	1.46	2.02	2.18	2.42	2.59	2.55	2.17	-14.7
RO	48.91	17.91	16.35	16.58	15.76	15.24	11.09	-27.2
SI	4.21	3.08	2.86	3.25	3.60	3.52	2.82	-20.0
SK		13.80	11.23	9.46	9.65	9.30	6.96	-25.1
FI	8.36	9.60	10.11	9.71	10.43	10.78	8.87	-17.7
SE	19.10	19.39	19.48	21.68	23.25	22.92	19.41	-15.4
UK	16.00	13.30	18.10	22.32	26.38	24.83	21.17	-14.8
HR		1.97	1.79	2.84	3.57	3.31	2.64	-20.3
MK			0.50	0.53	0.78	0.74	0.50	-33.1
TR	7.89	8.51	9.76	9.08	9.76	10.55	10.16	-3.7
IS	-	-	-	-	-	-	-	-
NO	2.60	2.70	3.00	3.15	3.50	3.62	3.67	1.2
CH	9.05	8.86	11.08	11.68	11.95	12.27	10.57	-13.9

Notes: CS: 1990: 59.4 (included in EU-27 and EU-12 totals).

Source: Eurostat, International Transport Forum, Union Internationale des Chemins de Fer, national statistics

TRANSPORT  
PERFORMANCE OF PASSENGER TRANSPORT EXPRESSED IN PASSENGER-KILOMETRES 2.3.7

**Railways**

	thousand mio pkm							%
	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	CHANGE '08/'09
<b>EU-27</b>	400.7	350.5	370.7	377.1	396.7	410.5	404.9	-1.4
<b>EU-15</b>	268.9	276.1	309.4	327.6	346.7	361.2	359.0	3.6
<b>EU-12</b>	131.8	74.4	61.4	49.6	50.1	49.3	45.9	-8.3
BE	6.5	6.8	7.7	9.2	9.9	10.4	10.4	0.2
BG	7.8	4.7	3.5	2.4	2.4	2.3	2.1	-8.2
CZ	13.3	8.0	7.3	6.7	6.9	6.8	6.5	-4.4
DK	5.1	4.9	5.5	6.0	6.2	6.3	6.2	-1.7
DE	61.0	71.0	75.4	74.9	79.1	80.9	82.4	1.8
EE	1.5	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	-9.0
IE	1.2	1.3	1.4	1.8	2.0	2.0	1.7	-14.8
EL	2.0	1.6	1.9	1.9	1.9	1.7	1.4	-14.7
ES	15.5	16.6	20.1	21.6	21.9	24.0	23.1	-3.5
FR	63.7	55.6	69.9	76.2	81.6	86.6	86.0	-0.7
IT	44.7	46.7	49.6	50.5	49.7	49.5	48.2	-2.7
CY	-	-	-	-	-	-	-	-
LV	5.4	1.4	0.7	0.9	1.0	1.0	0.8	-20.5
LT	3.6	1.1	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	-10.3
LU	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	-3.5
HU	11.4	8.4	9.7	9.9	8.8	8.3	8.0	-3.2
MT	-	-	-	-	-	-	-	-
NL	11.1	16.4	14.7	15.2	16.3	16.3	16.4	0.7
AT	8.9	10.1	8.7	9.5	9.6	10.8	10.7	-1.7
PL	50.4	26.6	24.1	18.2	19.9	20.2	18.6	-7.7
PT	5.7	4.8	4.0	3.8	4.0	4.2	4.2	-1.4
RO	30.6	18.9	11.6	8.0	7.5	7.0	6.1	-11.9
SI	1.4	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
SK	6.4	4.2	2.9	2.2	2.2	2.3	2.3	-1.4
FI	3.3	3.2	3.4	3.5	3.8	4.1	3.9	-4.3
SE	6.6	6.8	8.2	8.9	10.3	11.1	11.3	1.8
UK	33.4	30.3	38.4	44.4	50.2	53.0	52.8	-0.4
HR	3.4	1.1	1.3	1.3	1.6	1.8	1.8	1.4
MK		0.7	0.7	0.1	0.1	0.1	0.2	4.4
TR	6.4	5.8	5.8	5.0	5.6	5.1	5.4	5.4
IS	-	-	-	-	-	-	-	-
NO	2.1	2.4	2.6	2.7	3.0	3.1	3.0	-1.5
CH	12.7	11.7	12.6	16.1	17.4	18.0	18.6	3.1

Source: Eurostat, International Transport Forum, Union Internationale des Chemins de Fer, national statistics, estimates (in italics)

47

Източник: Европейска комисия, 2011