

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 6.2.2008
SEC(2008) 133

ВЪТРЕШЕН РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА КОМИСИЯТА

Съпровождащ документ към

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

Многогодишни договори за качество на железопътната инфраструктура

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008)54 окончателен}
{SEC(2008)131}
{SEC(2008)132}

СЪДЪРЖАНИЕ

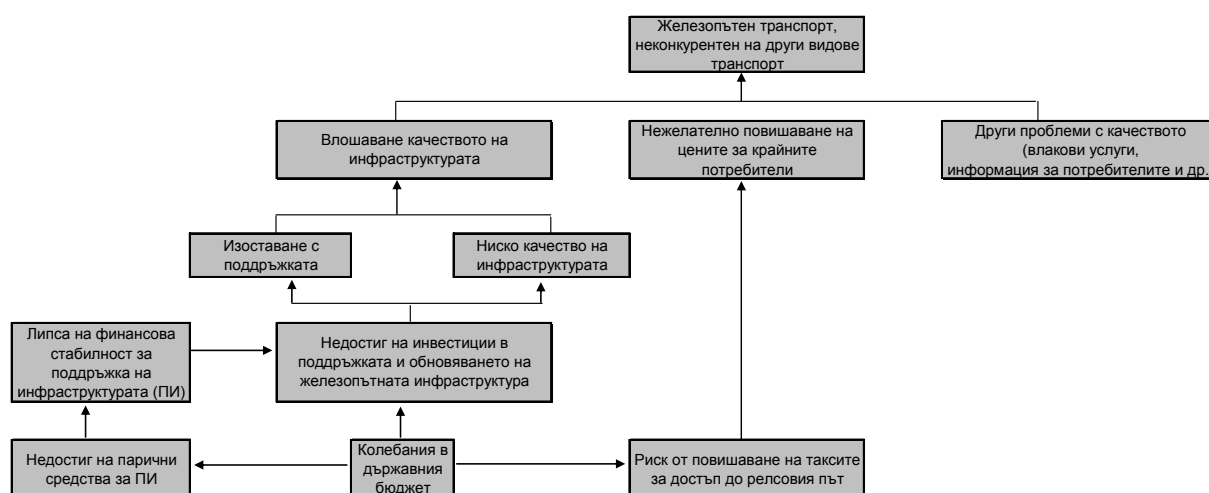
1.	Естество на проблема	3
2.	Консултация със заинтересованите страни	3
3.	Цели	3
4.	Варианти на политика	4
5.	Анализ на въздействията	4
5.1.	Икономически въздействия	4
5.1.1.	Намаляване разходите за поддръжка	4
5.1.2.	Въздействие върху таксите за ползване на инфраструктура	6
5.1.2.1.	Преки въздействия върху качеството на инфраструктурата (Въздействие 3а и 3 б)	7
5.2.	Социални последици	8
5.3.	Въздействия върху околната среда	10
5.4.	Въздействия върху административната разходи	10
5.4.1.	Въздействие п.5 Административни разходи	10
6.	Сравнение на вариантите	11
7.	Наблюдение и оценка	14

1. ЕСТЕСТВО НА ПРОБЛЕМА

Този доклад набелязва основните въздействия на три различни варианта на политика относно многогодишните договори за финансиране на железопътната поддръжка.

Основният проблем е влошаващото се качество на инфраструктурата в някои части на Общността, вследствие от неподходящо финансиране на поддръжката на инфраструктурата. Отлагане разрешаването на този проблем ще доведе до значително изоставане в поддръжката на инфраструктурата и е възможно да ограничи конкурентоспособността на железопътния транспорт по отношение на други видове транспорт.

Фигура 1-1 – Причинно-следствен анализ на проблемите под формата на дърво



2. КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

ЕС осъзнава важноста на консултациите със заинтересованите страни по проблемите на финансирането на железопътната поддръжка. Консултациите, проведени в периода 2006—2007 г., помогнаха да се формулират различни варианти на политики и да се оцени очакваното въздействие от мерките, предприети в тази област.

3. ЦЕЛИ

Основните цели на стратегия, основаваща се на многогодишни договори, са:

- подпомагане конкурентоспособността на железопътния транспорт по отношение на другите видове транспорт,
- преминаване към по-рентабилна форма на поддръжка на железопътната инфраструктура, която по-добре отговаря на нуждите на потребителите,
- създаване на условия за постигане на финансова стабилност и управленска независимост от страна на управителите на инфраструктура.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Главна дирекция „Енергетика и транспорт“ формулира и представи в своя консултативен документ от 12 юли 2007 г. следните варианти на политика.

Вариант А: Запазване на обичайната практика: прилагане на многогодишните договори само в някои държави-членки, като останалите вземат решение на годишна основа за покриване на загубите, натрупани от управителя на инфраструктурата. Комисията сравнява добрите практики на договаряне, изменение и удължаване срока на многогодишните договори, включително формат за отчитане състоянието на инфраструктурата.

Вариант Б: Задължения по отношение на отчитане, консултиране и публикуване на информация за качеството на инфраструктурата и разходите за поддръжка. Държавите-членки с помощта на регулаторните органи, трябва да приемат, наблюдават и изискват прилагането на измерими в количествено отношение цели, свързани с намаляване на разходите. Управителите на инфраструктурата публикуват резултатите поне веднъж годишно. Държавите-членки решават дали да сключат многогодишни договори в допълнение към регулаторните мерки.

Вариант В: Задълженията, описани във вариант Б, плюс многогодишните споразумения придобиват задължителен характер по силата на промени в законодателството на ЕС. Държавата провежда консултации със заинтересованите страни по предложение за многогодишни договори преди сключването на нов договор и след това договаря размера и качеството на мрежата, които подлежат на последващо наблюдение. Намесата на държавата по нейно усмотрение е строго ограничена до случаите, описани в договора, докато управителят на инфраструктурата преследва набелязаните цели, като запазва в голяма степен управленската си независимост.

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА¹

5.1. Икономически въздействия

5.1.1. Намаляване разходите за поддръжка

От получените отговори произтича, че се очакват високи икономии от разходи (между 2 и 10 % по-високи) благодарение на повишената ефективност в резултат на подобреното планиране на работата и икономии от мащаба, вследствие от по-продължителни (и съответно с по-голям обхват) договори с подизпълнители (между 5 и 10 % по-големи). По-трудно се оказва да се свият вътрешните разходи за персонал (между 0,1 и 3 %), дори в условията на средносрочната рамка на многогодишните договори. Таблица 5-1 обобщава икономии от разходи (в милиони евро и % от разходите).

¹ Изброяването на въздействията отговаря на дългия вариант на оценка на въздействието. Данните са събрани от източници, като годишните отчети на управителите на инфраструктура (2005 г.), проучване на многогодишните договори, проведено от Ecorys по поръчка на ГД „Енергетика и транспорт“ (2006 г.), международни статистически данни на Международния железопътен съюз (UIC) за железопътния транспорт (2005 г.), статистически данни на Eurostat (2005 г.) и проучване, проведено за целите на настоящата оценка на въздействието (2007 г.).

Таблица 5-1 – Оценка на въздействията върху намаляване разходите за поддръжка²

	Многогодишните договори ще доведат до икономии от разходи по поддръжка, поради	НЕ (вече се използва многогодишни договори)	НЕ (поддръжката се покрива изцяло от такси)	НЕ (не се използват външни и подизпълнители)	НЕ (поддръжката се извършва изцяло от външни и подизпълнители)	ДА	Общо икономии в млн. евро)	% от общите разходи за поддръжка в страни с въздействия	% от общите разходи за поддръжка в ЕС-25
4а	ефективност при усвояването на ресурсите	5	4			16	337,12	3,50%	2,59%
4б	ефективност при отдаване на поддръжката на външни подизпълнители	5	4	2		14	110,07	2,30%	0,85%
4в	съкращаване на персонала	5	4		1	15	91,34	0,99%	0,70%
	Общо						583,53	6,77%	4,12%

5.1.2. Въздействие върху таксите за ползване на инфраструктура

Следната таблица обобщава въздействията на икономии от разходи по поддръжката върху таксите за ползване на инфраструктурата в 16 страни (държави-членки – ДЧ).

Таблица 5-2 – Очаквано намаление на таксите в резултат на икономии от разходите по поддръжката

² Вероятността на въздействията е изразена посредством броя на страните, в които въздействието се/не се наблюдава.

	<i>ДЧ със 100 % от икономии от разходи пренесени върху намаляване на таксите</i>	<i>ДЧ с 50 % от икономии от разходи пренесени върху намаляване на таксите</i>	<i>ДЧ с 0 % от икономии от разходи пренесени върху намаляване на таксите</i>
Средно намаление на таксите на влако км.	0,21 евро/км	0,07 евро/км	0 евро/км

Намалението на таксите е незначително в сравнение със средния размер на таксите за ползване на инфраструктурата, който обикновено е между 2 и 4 евро на влако км., защото: (1) изчислените икономии са по-малко от 7 % от общите разходи за поддръжка и (2) таксите не покриват само разходите за поддръжка, но и други видове разходи на управителите на инфраструктурата.

5.1.2.1. Преки въздействия върху качеството на инфраструктурата (Въздействие 3а и 3б)

Създаването на държавна система за наблюдение на разходите и качеството на инфраструктурата вероятно ще окаже натиск над управителите на инфраструктурата. Тя ще повиши прозрачността в предлагането на инфраструктурни услуги. Това, заедно с възможността за провеждане в рамките на многогодишно планиране на съобразена с търсенето политика в областта на поддръжката и обновяването, ще повиши качеството на инфраструктурата, а по този начин – и качеството на услугата.

Такива въздействия ще се наблюдават само в ограничен брой страни, тъй като повечето страни от ЕС имат високо средно ниво на качество на инфраструктурата (Таблица 5-3).

Таблица 5-3 - Въздействия върху качеството на инфраструктурата

	<i>Изчислена степен на безопасност (%)</i>	<i>Изчислена степен на точност (%)</i>	<i>Разлика в безопасността преди и след многогодишния договор (# на дерайлирания на млн. км влаков пробег)</i>	<i>Разлика в точността след и преди многогодишния договор (%)</i>
Средни стойности (ЕС-25)	5,630 %	2,823 %	-0,036	2,556 %

Следните икономически въздействие трябва да бъдат оценени в по-качествена форма³. Поредността на въздействията е показана в следващата таблица, която съдържа броя на държавите-членки, в които се очаква да се наблюдават различните въздействия, както и съответната дължина на релсовия път.

Таблица 5-4 – Качествена оценка на икономическите въздействия

³ Степента на въздействията е изразена в дължината на релсовият път в км от мрежата, където се очаква да има въздействие; съответният брой държави-членки (ДЧ) е даден в скоби.

№	Описание на въздействието.	НЕ (вече се използва многогодишни договори)	НЕ (поддържа се покрива изцяло от такси)	НЕ (не се използват външни подизпълнители)	НЕ (поддържа се изцяло външна външна и подизпълнители)	НЕ (много ниско качество)	ДА
1	Подобрена конкурентоспособност на железопътния транспорт	72 776 км (5 ДЧ)					248 378 км (20 ДЧ)
4г	Възможност за избягване на разходи за практическо обучение на неквалифицирани кадри	72 776 км (5 ДЧ)			4 698 км (1 ДЧ)		243 680 (19 ДЧ)
4д	Допълнителни (непланирани) икономии, реализирани посредством стимули за управителите (и по възможност за персонала)	72 776 км (5 ДЧ)					248 378 км (20 ДЧ)
6б	По-добро качество и по-добра наличност на услугите за крайните потребители	72 776 км (5 ДЧ)				26 060 км (3 ДЧ)	229 288 км (17 ДЧ)
7	Икономии от разходи, използвани за намаляване на финансовите задължения на държавата ⁴	72 776 км (5 ДЧ)	22 104 км (4 ДЧ)			26 060 км (3 ДЧ)	207 183 км (13 ДЧ)
2	Отдаване на търг на управлението на инфраструктурата	72 776 км (5 ДЧ)				26 060 км (3 ДЧ)	229 288 км (17 ДЧ)

5.2. Социални последици

Въздействие п.6 а) - Въздействие на намалените такси за ползване на инфраструктурата върху цената на услугата за потребителите на инфраструктурата

Очакваното намаление на таксите за използване на инфраструктурата вероятно ще намали общите разходи на железопътните предприятия за извършване на влакови

⁴ Вероятността на това въздействие е оценена, независимо от хипотезата за въздействие върху таксите.

превози и евентуално цената на транспортните услуги⁵. Намалението в цената на транспортните услуги е изчислено между 0,003 и 4,917 % в осемте държави, където всички икономии от разходи на управители на инфраструктура следва да бъдат калкулирани в намаляване на таксите, и между 0,121 и 2,646 % в седемте държави, където само част от икономии на управители на инфраструктура се използват за намаляване на таксите.

Пренасочване от шосеен към железопътен транспорт е вероятно да бъде наблюдавано в 14 държави (където се очаква намаление в цената на услугата, по-голямо от 0 %). Общото изчислено намаление в обема на пътния транспорт⁶ ще бъде в размер на 6 545 млн. тонкилометра (т.е. 861 млн. МПС x км) на година. Други икономически въздействия са оценени в качествена форма⁷.

Таблица 5-5 – Качествена оценка на социалните въздействия

№	Описание на въздействието.	НЕ (вече се използва многогодишен договор)	НЕ (поддръжката се покрива изцяло от такси)	НЕ (не се използват външни подизпълнители)	НЕ (поддръжката е изцяло външна на външни и подизпълнители)	НЕ (много ниско качество)	ДА
8	Сигурност на работното място, което улеснява създаването на нови работни места	72 776 км (5 ДЧ)					248 378 км (20 ДЧ)
9	Стабилни финансови очаквания, създаващи повече сигурни работни места, повишена удовлетвореност на персонала и качество на работа.	72 776 км (5 ДЧ)					248 378 км (20 ДЧ)
10	Повишена прозрачност по отношение на финансиране на инфраструктурата	72 776 км (5 ДЧ)					248 378 км (20 ДЧ)

⁵ Теоретически железопътните предприятия биха могли да опитат да възстановят част от операционния си дефицит, ако имат такъв, или да използват икономисаните ресурси за други цели (например инвестиции в нов вагонен парк). При тази оценка на въздействието обаче се очаква икономии да бъдат изцяло прехвърлени на крайните потребители, както вече е посочено в първоначалния доклад.

⁶ Анализът беше насочен само към превоза на товари, защото еластичността на търсенето на пътническия транспорт показва по-голяма разлика между държавите-членки, отколкото еластичността на товарния транспорт. Също така, липсва средна величина за еластичността на пътническия транспорт, но в литературата съществува средна величина за еластичността на товарния транспорт.

⁷ Степента на въздействие е изразена в дължината на релсовия път в км от мрежата, където се очаква да има въздействие; съответният брой държави-членки (ДЧ) е даден в скоби.

5.3. Въздействия върху околната среда

Въздействие п.11 – Въздействие на увеличения обем на железопътния транспорт върху околната среда

Като се отчете пресметнатото намаление в обема на шосейния трафик и средното ниво на емисиите от замърсителите (г./МПС х км), очакваното въздействие на многогодишните договори върху замърсяването на въздуха ще бъде, както следва⁸:

Таблица 5-6 - Въздействие върху околната среда

	<i>Намалени емисии в резултат на намален обем на шосейния транспорт (тонове/година)</i>	<i>Увеличени емисии в резултат на увеличен обем на железопътния транспорт (тонове/година)</i>	<i>Общ нетен резултат (тонове/година)</i>
NOx	- 6 482,9	+ 783,3	- 5 699,6
PM10	- 161,3	+ 47,4	- 113,9
CO2	- 608 933,1	+ 44 173,5	- 564 759,5

Тези въздействия се отнасят само до 15 страни, в които подобни въздействия са възможни, където понастоящем не се използват многогодишни договори, таксите покриват (но не изцяло) разходите за поддръжка и качеството на инфраструктурата не е много лошо.

5.4. Въздействия върху административната разходи

5.4.1. Въздействие п.5 Административни разходи

Посредством многогодишните договори управителите на инфраструктурата се задължават да отчитат, консултират и публикуват информация относно качеството на инфраструктурата и разходите за поддръжка. Бяха разгледани два случая: В случай а) се събират само данни относно качеството на транспортните услуги, като брой на линиите със скорост под теоретически допустимата. Този вид данни вече са налични и затова представляват малък допълнителен разход. В случай б) управителите на инфраструктурата измерват състоянието на релсовия път посредством влакове, предназначени за тази цел. Това вероятно ще има въздействие върху 21-те държави-членки, където такова оборудване все още не се използва. Предвид горепосоченото и ако приемем, че в дадена държава-членка се прилага многогодишен договор, административните разходи са изчислени, както следва:

- общо разходи за срока на многогодишния договор, ако всеки управител на инфраструктура закупи и използва изключително влакове за измерване на

⁸ Използва се средното ниво на емисиите на по-значимите замърсители (CO₂, NO_x, PM) към очакваното намаление на обема на шосейния транспорт, за да се изчислят ползите за околната среда. Средните нива на емисиите са взети от базата данни TREMOVE.

скоростта: **513,8 млн. EUR** като начална инвестиция плюс **35,2 млн. EUR** годишно оперативни разходи;

- общо разходи, свързани с многогодишния договор, като се отчете възможността услугата за ползването на влакове за измерване да се продава и купува в европейската мрежа (т.е. мрежите да ползват съвместно влаковете за измерване): **69,44 млн. EUR** като начална инвестиция плюс **4,75 млн. EUR** годишно променливи разходи;

Административните разходи, които вероятно ще възникнат за независимия орган (регулаторен орган), отговарящ за наблюдение на изпълнението на договорите по отношение на набелязаните цели и за разрешаване на възникващи спорове между държавата и управителя на инфраструктурата, в случаите когато целите не са постигнати, съгласно разчетите възлизат на⁹:

- малки мрежи: 299 200 EUR евро годишно;
- средни до големи мрежи: 545 600 EUR годишно;

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Сравнението на трите варианта на политика, описани в предходните части, е извършено посредством многофакторен анализ. **Таблица 6-1** показва въздействията за трите варианта и техните относителни величини, докато **Таблица 6-2** дава резултат за всеки вариант, изчислен като среднопретеглената стойност от оценките на всяко въздействие поотделно.

Вариант В получава най-високата оценка, която отразява последователността на този вариант в сравнение с другите и с целите на многогодишните договори.

⁹ Виж Обобщен доклад за използваните хипотези при изчисляване броя и единицата разход за персонал (пълно работно време) (експертни лица за наблюдение и отчитане и технически експерти) и за другите оперативни разходи на регулаторния орган.

Таблица 6-1 Многофакторен анализ на вариантите на политика

Определено въздействие	Единица мярка	Вариант А	Вариант Б	Вариант В	ОЦЕНКА			ТЕЖЕСТ
					Вариант А	Вариант Б	Вариант В	
4а) Икономии на разходите, реализирани от управителите на инфраструктурата, в резултат на повишена ефективност при използване на ресурсите	В млн. евро	257,0	257,0	337,1	2	2	3	1
4б) Икономии на разходите, реализирани от управителите на инфраструктурата, в резултат на повишена ефективност при отдаването на дейностите по поддръжката на външни подизпълнители	В млн. евро	95,7	95,7	110,1	2	2	3	1
4в) Икономии на разходите, реализирани от управителите на инфраструктурата в резултат на съвременна политика за намаляване на персонала	В млн. евро	76,4	76,4	91,3	2	2	3	1
4г) Икономии на разходите, реализирани от управителите на инфраструктурата, в резултат на елиминиране на разходи за практическо обучение на неквалифицирани работници	km от релсовия път в страни, в които въздействието се наблюдава	163 104,3	163 104,3	243 679,5	2	2	3	0,25
4д) Допълнителни (непланувани) икономии на разходите, реализирани от управителите на инфраструктурата, в резултат от създаването на стимули за управителите	km от релсовия път в страни, в които въздействието се наблюдава	167 802,3	167 802,3	248 377,5	1	1	3	0,25
3) Подобряване качеството на инфраструктурата (намален брой дерайлирани влакове)	Намаляване бр. на дерайлирани влакове на млн. km влаков пробег	-0,009	-0,036	-0,036	0	3	3	1
3) Подобряване качеството на инфраструктурата (% увеличение на точността)	Увеличаване на точността	+ 2,73%	+ 2,56%	+ 2,56%	2	3	3	1
	Повлиян обем на транспорт (млн. km влаков пробег) (*)	1 291,5	1 776,5	1 776,5				
5) Инвестиционни разходи за управителите на инфраструктурата във връзка с въвеждането на системата	Млн. евро	222,7	583,3	583,3	3	1	1	0,75
Управленски разходи за управителите на инфраструктурата във връзка с въвеждането на системата	Млн. евро/год.	15,2	39,9	39,9	3	1	1	0,5
5) Разходи за регулаторните органи за експертно лице за наблюдение и отчитане и за служба за наблюдение	Млн. евро/год.	3,3	9,9	9,9	3	1	1	0,5
6а) Намаляване на цената за крайния потребител (пътници, кargo оператори)	% намаляване на цената	0,76%	0,76%	0,70%	1	1	3	1
	Повлиян обем на транспорт (млн. km влаков пробег) (*)	2 361,3	2 361,3	3 972,6				
6б) По-добро качество и по-добра наличност на услугите за крайните потребители	km от релсовия път в страни, в които въздействието се наблюдава	167 802,2	229 287,5	229 287,5	2	3	3	0,5
1) Повишена конкурентоспособност на железопътния транспорт	km от релсовия път в страни, в които въздействието се наблюдава	167 802,2	167 802,2	248 377,5	2	2	3	0,5

Определено въздействие	Единица мярка	Вариант А	Вариант Б	Вариант В	ОЦЕНКА			ТЕЖЕСТ
					Вариант А	Вариант Б	Вариант В	
2) Отдаване на търг на управлението на инфраструктурата	km от релсовия път в страни, в които въздействието се наблюдава	167 802,3	167 802,2	229 287,5	2	2	3	0,25
7) Икономии от разходи, използвани за намаляване на финансовите задължения на държавата	km от релсовия път в страни, в които въздействието се наблюдава	167 802,3	167 802,3	207 183,3	2	2	3	0,75
8) По-стабилни финансови очаквания за управителите на инфраструктурата и операторите, извършващи поддръжката, които евентуално да доведат до повишаване сигурността на работното място	km от релсовия път в страни, в които въздействието се наблюдава	167 802,3	167 802,3	248 377,5	2	2	3	0,5
9) Стабилни финансови очаквания, създаващи повече сигурни работни места, повишена удовлетвореност на персонала и качество на работа	km от релсовия път в страни, в които въздействието се наблюдава	167 802,3	167 802,3	248 377,5	2	2	3	0,5
10) Подобрена прозрачност по отношение на финансиране на инфраструктурата	km от релсовия път в страни, в които въздействието се наблюдава	167 802,3	167 802,3	248 377,5	2	2	3	0,25
11 Околна среда: замърсяване на въздуха	NOx тонове/година	-5 075,9	-5 075,9	-5 699,7	2	2	3	0,5
11) Околна среда: замърсяване на въздуха	PM10 тонове/година	-101,4	-101,4	-113,9	2	2	3	0,5
11) Околна среда: климат	CO2 тонове/година	-502 947,1	-502 947,1	-564 759,6	2	2	3	1

(*) Резултатите са въз основа на нивото на въздействие (% на увеличение на точността), претеглено за транспорт, върху който въздействието се е отразило.

(*) Резултатите са въз основа на нивото на въздействие (% на намаляване на цените), претеглено за транспорт, върху който въздействието се е отразило.

Таблица 6-2 Обща оценка на вариантите на политика

Крайна оценка	
Вариант А	25,50
Вариант Б	26,50
Вариант В	37,00

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

В съответствие с критериите, използвани за насоките на Европейската комисия относно оценка на въздействието (критериите „SMART“), беше определен набор от основни показатели за главните цели на политиката: конкретен, измерим, приемлив (за персонала и заинтересованите лица), реалистичен (тясно свързан с набелязаните цели) и зависещ от фактора време. Освен това показателите са подбрани така, че да бъдат достоверни за непрофесионалистите, ясни, лесни за разбиране, лесни за наблюдение и неподдаващи се на изопачаване.

Показателите са подбрани да измерват въздействията върху параметрите на „инфраструктурата“ (например качество на инфраструктурата) и икономическите и финансови аспекти на управление на инфраструктурата (например финансовата стабилност на управителите на инфраструктурата). Предложеният набор от показатели ще бъде използван в съответствие с ех-анте условията на всяка мрежа и личния избор на всяка държава-членка.

Случай а) – Основен набор от показатели за качество на инфраструктурата и финансови показатели

Всички качествени и икономически параметри, които не изискват сложни измервателни средства (като например влаковете за измерване, описани в раздел „Административни разходи“). Относно качеството на инфраструктурата, това са минималните изисквания да се провери как се променя качеството на инфраструктурата във връзка с нейното въздействие върху обслужването („очаквано качество на инфраструктурата“). Също така са включени всички икономически показатели.

Случай б) – Широк набор от показатели за качество на инфраструктурата

Показателите в случай б) ще включват всички показатели, подбрани за случай а), заедно с допълнителни качествени показатели, въз основа на параметрите на влаковете за измерване на скоростта.