

# Политика за развитие на железопътния транспорт в България – основни цели и резултати

**Ташко Минков\***

**Резюме:** Железопътният транспорт се развива с променливи темпове през последните години и все още не може да намери своето достойно място на транспортния пазар в страната. Политиката на България в сектора следва основните цели на европейската транспортна политика, в чиито фокус на внимание от три десетилетия е железопътният транспорт. Основните приоритети на ЕС са свързани с постепенната либерализация на сектора посредством поставянето му на еднакви пазарни принципи с автомобилния транспорт. Други важни приоритети са постигането на висока степен на оперативна съвместимост между железопътните мрежи на отделните страни членки и създаване на единно европейско железопътно пространство при гарантиране на високи стандарти на сигурност и безопасност. Политиката на ЕС намира израз в утвърждаването на няколко основни пакети от законодателни решения и мерки, разработени и приложени след 2000 г. Въпреки хармонизацията на тези правила, българската политика все още не може да отговори адекватно на новите предизвикателства, а оживлението на железниците е госта слабо, особено по отношение на пътническите превози. Това генерира неефективност за българския транспортен сектор и големи обществени разходи и пропуснати ползи, причинени от приоритетното развитие на автомобил-

ния транспорт, което е свързано със значителни външни ефекти.

**Ключови думи:** транспортна политика, железопътен транспорт, пътнически и товарни превози, външни ефекти и външни разходи.

**JEL:** R40, R48.

## Увод

С оглед намаляване на негативните последици от бързото развитие на автомобилния транспорт и превръщането му в предпочитана алтернатива, не само за пътническите, а и за товарните превози, Европейският съюз разработва и прилага редица мерки. Трудностите пред укрепването на железопътния транспорт в страните членки са свързани не само със значителното му изоставане в последните години, но и с различния му характер. В едни страни той е сравнително добре запазен, в други е почти изтласкан от пазара, а в трети не е бил никога достатъчно развит. В тази връзка се налага разработването и прилагането на гъвкави подходи за възстановяване на сектора.

Националната политика в областта на железопътния транспорт следва основните принципи на европейската политика. Основната ѝ цел е България да притежава добре развит и конкурентоспособен железопътен транспорт, който да отговори адекватно на очакванията на потребителите. Страната е хармонизирала законодателството си с европейското и е ратифицирала всички основни международни документи. Въпреки това, секторът все още не може да преодолее негативните

\* Ташко Минков е доктор по икономика, главен асистент към катедра „Икономика на транспорта и енергетиката“ на УНСС.

тенденции от миналото, особено при пътническите превози.

Основен възпиращ фактор пред развитието на сектор в Европа са ниските скорости на движение, особено на пътническите влакове. Много страни преминаха към изграждането на високоскоростни линии. За страни като България, обаче, се търсят подходи за повишаване на скоростите при съществуващата инфраструктура чрез нейната рехабилитация и модернизация.

Понастоящем секторът на железопътния транспорт осигурява работа на над половин милион души в рамките на ЕС. Годинният размер на превозната работа надхвърля 410 млрд. тонкилометра при товарните превози и 450 млрд. пътничкилометра при пътническите.

### 1. Основни цели на европейската политика в областта на железопътния транспорт

Главна цел на ЕС е железопътният транспорт да се превърне в гръбнак на европейската транспортна система за сухопътни превози, като осигурява основни връзки между страните и регионите. Хаотичното развитие и подценяването на сектора в последните десетилетия са основните причини за незадоволителното му състояние в момента. Недостигът на средства и неадекватната политика в много страни членки, особено новоприсъединените от бившия съветски блок, доведоха до създаване на нови и задълбочаване на съществуващите дисбаланси. развитието на сектора изисква адекватно разпределение на средствата между инфраструктура, подвижен състав, технически съоръжения и персонал.

Основен носител на политиката на ЕС в областта на железопътния транспорт е Европейската комисия, посредством ГД „Мобилност и транспорт“. Дейността на дирекцията през последните две десетилетия е насочена главно към реструктуриране на сектора и поставянето му на еднаква пазарна основа с автомобилния транспорт, който е основният му конкурент. Повишаването на конкурентоспосо-

бността на железниците е свързано със следните ключови реформи:

- отваряне на пазара за повече оператори и засилване на вътрешната конкуренция;
- подобряване на оперативната съвместимост на националните железопътни мрежи, с оглед изграждане на единна европейска железопътна система с високо ниво на сигурност и безопасност;
- цялостно развитие и модернизация на железопътната инфраструктура на страните членки.

Основна задача на ЕС е либерализирането на пазара на железопътния транспорт с оглед увеличаване на пазарния му дял. В тази връзка, освен създаването и засилването на конкуренцията вътре в страните членки, важно значение има и допускането на чуждестранни оператори и отваряне на пазара към тях. Това дава възможност големи и сравнително успешни железопътни компании да разгърнат своята дейност и по този начин да се повиши цялостно качеството на предлаганите услуги. Този подход все още дава добри резултати главно по отношение на товарните превози, докато при пътническите се прилага по-ограничено. Дори и при товарните превози, обаче, чуждестранните оператори създадоха конкуренция по силно натоварените направления и в печелившите сегменти, като по този начин поставиха националните превозвачи в неизгодна позиция. Оттук нататък се очаква ефектът да се разгърне и да направи железопътния превоз привлекателен по повече направления.

Допускането на конкуренти на пазара и насърчаването на конкуренцията между тях има за задача да направи железопътната транспортна услуга много по-ефективна и отговаряща на нуждите на пътниците и товароносителите. Европейското законодателство в областта на железопътния транспорт беше изменено именно в тази посока. Страните прилагат лицензионен режим по отношение на операторите, както при автомобилния транспорт.

Важен аспект на европейската политика е и постигането на високо ниво на оперативна съвместимост. Тя засяга преди всичко техническите аспекти на превозния процес и е насочена към уеднаквяване

на стандартите, не само по отношение на инфраструктурата, но и на подвижния състав, сигнализацията и всички други основни технически аспекти на системата. Това се налага поради значителните различия в техническите стандарти по страни и региони. Беше създадена Европейската железопътна агенция (European Union Agency for Railway – ERA) с основна задача да съдейства на страните членки в постигането на пълна оперативна съвместимост. Дейността ѝ се разпростира в няколко направления: култура на безопасност; разследване на железопътни произшествия; технически спецификации в областта на оперативната съвместимост; сертифициране на локомотивните машинисти; сертифициране на подвижния състав. Във връзка с дейността на агенцията беше разработена и приложена системата за управление на железопътния трафик „ERTMS“.

Постигането на оперативна съвместимост е свързано с гарантиране на висока степен на сигурност и безопасност на превозите. То изисква хармонизиране на стандартите за безопасност между страните членки, които да гарантират запазване на правилото, че европейските железници са едни от най-сигурните в света.

Третият важен аспект на европейската политика в областта на железопътния транспорт е свързан с развитие на инфраструктурата. В основата му стои изграждането на Транс-европейската транспортна мрежа (TEN-T), която трябва да превърне транспорта в тази сфера, превръщаща общността в единен икономически организъм. По отношение на железопътния транспорт, мрежата трябва да се разгърне във вид на няколко основни коридора, които да свържат отделните страни и региони. Основната цел на изграждането на коридорите е преди всичко те да улеснят превоза на товари, но това неминуемо ще облекчи и пътническите превози в международно съобщение.

Обобщение на политиката на ЕС в сектора се явяват четирите железопътни пакета, приети през годините. По същество те са комплекс от законодателни инициативи, засягащи основните аспекти от дейността на железопътния транспорт.

Първият пакет е разработен през 2001 г. с главна цел осигуряване на недискриминационен достъп на железопътните оператори до европейската транспортна мрежа. Конкретните политики са насочени към постигане на оперативна съвместимост, полесен преход през границите, създаване на правила за определяне на инфраструктурните такси, покриващи разходите по поддръжката и поставяне на базови критерии за качество.

Вторият железопътен пакет се явява продължение на усилията в посока създаване на единна европейска железопътна зона, като се цели по този начин да се съживи секторът. Действието са потвърждение на водещите принципи, заложи в Бялата книга за транспорта и насочени към постигане на безопасна и съвместима железопътна система, развиваща пазара за транспортните оператори. С този пакет комисията имаше за цел да ускори усилията в посока либерализация на пазара за товарни железопътни услуги, правейки го свободен и конкурентен. Във връзка с него беше създадена и Европейската железопътна агенция.

Третият железопътен пакет се прие през 2007 г. Фокусът на внимание е насочен към пътническите превози, като по модела на товарните целта е да се постигне либерализация и засилване на конкуренцията. Вниманието е насочено и в посока гарантиране правата на пътниците посредством висококачествена услуга и единни правила за сертифициране на влаковия персонал. На практика, либерализацията на международните пътническите превози се осъществи от началото на 2010 г., като по този начин европейската регулаторна рамка покри целия железопътен сектор.

С четвъртия пакет се утвърди единната европейска железопътна мрежа, като се доразвиха всички приложени регулации с предишните железопътни пакети. С него се търси отговор на спада в превозите, предизвикан от икономическата криза. Основната идея на пакета е да се намали сложността при управлението на сектора и да се съдейства за общо намаляване на разходите.

В резултат от прилаганата политика,

железопътният транспорт се съживи на европейските пазари. Според мнението на видния железопътен специалист г-н Красимир Ангелов, железопътният транспорт представлява „универсалният конкурент в транспортната система“ (по изказвания и лични разговори), като по този начин „гарантира конкуренцията в сектора и развива пазара“.

Анализът на пазара показва, че делът на железницата постепенно нараства за сметка на автобуса и лекия автомобил, давайки възможност за бързо и удобно придвижване, с оползотворяване на времето за пътуване с други дейности (четене например) и без неудобството да се търси място за паркиране. Резултатите обаче не са еднозначни за всички страни членки.

Преди либерализацията конкуренцията в железопътния транспорт беше главно за пазар, чрез осигуряването на изключителни права за използване и предлагане на превози, докато днес конкуренцията е и на пазара между различните оператори. Конкуренцията за пазара също се е променила, доколкото операторите имат възможността да преговарят с клиентите и да си осигуряват договори за превоз. В резултат на конкуренцията, в някои държави има значително намаление на цените за превоз, докато в други ефект почти не се забелязва.

## 2. Главни аспекти на националната железопътна политика

Основен изразител на транспортната политика в страната е Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС), посредством съответните му агенции. Три са основните цели на транспортната ни политика, а именно:

- повишаване на ефективността и конкурентоспособността на сектора;
  - подобряване на вътрешните и външните транспортни връзки;
  - намаляване на негативното отражение на върху обществото и околната среда.
- Трите основни приоритета на националната транспортна политика имат пряка връзка със състоянието на железниците.

Те в момента генерират неефективност и са слабо конкурентоспособни, както на вътрешния, така и на международния пазар. Това се отнася най-вече за пътническите железопътни превози, но и за товарните по второстепенните направления. Прехвърлянето на превози към автомобилния транспорт, което е налице през последните три десетилетия, създава допълнителни дисбаланси в системата и на практика се получава верижен ефект – ниската ефективност създава предпоставки за влошаване на конкурентоспособността, а породеното от нея слабо търсене допълнително понижава ефективността.

Подобряването на външната свързаност на страната означава и постигане на висока оперативна съвместимост на железопътния транспорт, следвайки основните приоритети на ЕС. Свързаността на сектора предполага и по-голяма жизнеспособност и ефективност на железопътните компании. Допълнителен критичен фактор за развитието на сектора в България е и много ниското качество на услугата.

Като цяло страната няма изградена и добре структурирана политика за развитието на железопътния транспорт. Като основни слаби звена, съгласно Интегрираната транспортна стратегия в периода до 2030 г. на България, може да се посочат:

- лошо състояние на железопътната инфраструктура, което води до ниски скорости на движение – от порядъка на 70-80 км/ч, а по много участъци и по-ниски (40-50 км/ч);
- лошо състояние на подвижния състав, което е особено характерно за пътническите превози и води до значителен отлив на пътници;
- липса на оперативна съвместимост на подвижния състав спрямо европейските стандарти и липса на информационни системи за управление на транспортния процес;
- слаба маркетингова дейност, свързана с липса на пазарен подход и прилагане на адекватни модели за управление на търсенето;
- ниска интермодалност, както при пътническите, така и при товарните превози;

- липса на адекватна политика за управление на външните разходи в транспортния сектор.

Някои от представените проблеми касаят не само железниците, но и цялостната транспортна политика на страната. За преодоляването им министерството разработва мерки в няколко основни направления:

- обновяване на подвижния състав, което засяга основно държавните предприятия в сектора;
- разработване и прилагане на информационни системи за управление на транспортния процес;
- изследване на потребителските профили и прилагане на адекватна ценова политика;
- подобряване на техническите параметри на железопътната инфраструктура чрез преодоляване на т.нар. „тесни места“, както и цялостна модернизация на железопътни линии и участъци;
- промяна в управлението на сектора чрез реструктуриране на държавните предприятия;
- подобряване на интермодалността при превоза на пътници чрез разработване на общи схеми между железопътния превозвач и другите видове обществен транспорт;

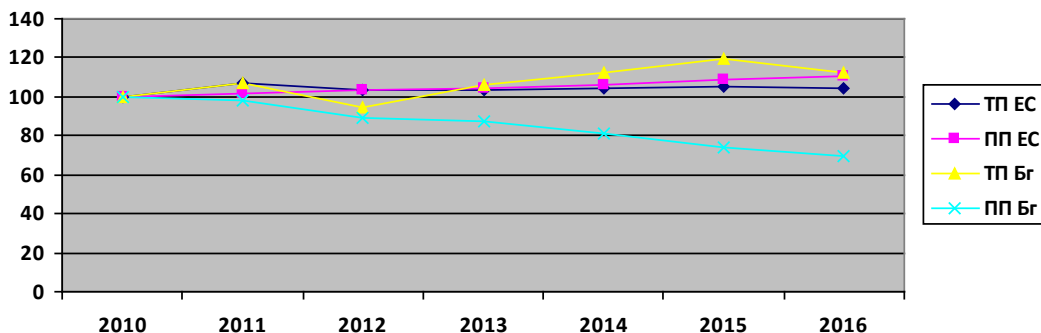
- подобряване на интермодалността при превоза на товари чрез изграждане на интермодални терминали и връзки с другите видове транспорт.

Някои от тези мерки, обаче, са вече много закъснели, спазвайки старото правило, че пренасочването на товара или пътника към друг вариант за превоз изисква доста време за връщането му обратно, дори и при рязко подобряване качеството на услугите.

Пътниците, които се отказват от железопътния транспорт, се насочват основно към използването на лични автомобили. Тази тенденция е силно антипазарна и отново е в противовес с европейската политика в сектора. Това още по-силно налага необходимостта от превръщане на интермодалността в основен приоритет за развитие на сектора.

Важен елемент от политиката на страната в областта на железопътния транспорт е и либерализацията на сектора, което е залегнало и в европейския модел. Засега либерализацията обхваща само товарните превози, където тя е сравнително напреднала за нашите мащаби, при пътническите все още не е ясно как ще протече процесът в следващите години.

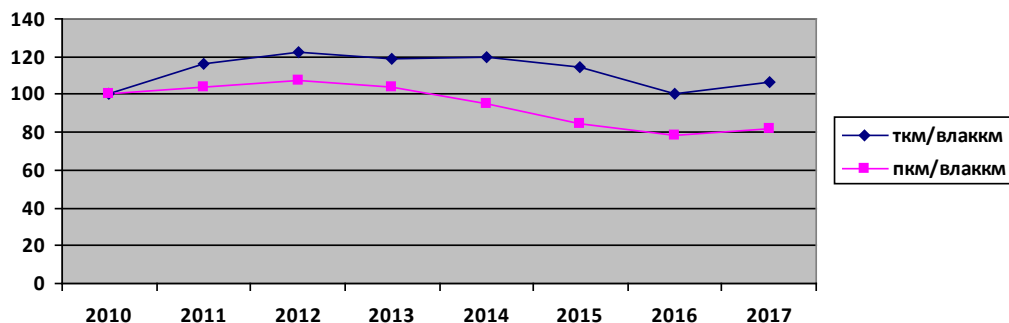
Основен проблем при реализирането



Фигура 1. Индекси на изменение на обема на товарните и пътническите превози в България и ЕС

на приоритетите в транспортната политика на страната си остава липсата на достатъчно средства за финансиране. Основните механизми, по които става финансирането са няколко – средства от държавния бюджет, средства от фондовете на ЕС и заеми от външни финансови институции. В тази връзка, основно значение имат оперативните програми

и най-вече ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“. В настоящия програмен период по програмата е заложено по-балансирано финансиране на проекти спрямо автомобилния транспорт, което е и важно изискване на ЕС. По този начин, обаче, трудно ще бъде преодоляно натрупаното изоставане, тъй като в предишния програмен период основната част от



Фигура 2. Индекси на изменение на ефективността на товарните и пътническите превози в България

средствата бяха насочени към автомобилната инфраструктура, а така беше и с предприєдинителните фондове. Както посочва Николова (2017), важен механизъм за финансиране, който трябва да се развива през следващите години, са и публично-частните партньорства.

В обобщение, основната цел пред развитието на железопътната инфраструктура на страната е постигането на скорости от порядъка на 160 км/ч за пътническите влакове и 120 км/ч за товарните. Това допълнително ограничава развитието на железопътния транспорт, защото със сигурност в следващите години пазарът ще поиска и по-високи скорости, а следователно ще са нужни нови инвестиции.

### 3. Тенденции в основните показатели за превозите

Прилаганата политика до този момент дава противоречиви резултати, както може

да се види от изменението на основните показатели за товарните и пътническите превози. На фигура 1 са представени индексите на изменение на обема на превозите в България и ЕС през последните години, изразен в тонкилометри и пътничкилометри. Те са изчислени, като са използвани данни на Eurostat.

Както се вижда от фигура 1, обемът и на пътническите, и на товарните превози в ЕС плавно се повишава. С колебания по години, но общо взето в положителна посока, се изменя и обемът на товарните превози в България. Не така стои, обаче, въпросът с пътническите превози, които следват стабилна низходяща тенденция. През 2016 г. са били извършени едва 70% от превозите извършени през 2010 г.

От значение е не само количеството, но и ефективността на превозите. На фигура 2 са представени индексите на изменение на ефективността през последните години, при база 2010 г. Тя е изчислена като

производителност на 1 влаккм пробег въз основа на данни от НСИ и е изразена в тонкилометри и пътниккилометри.

Както се вижда от фигура 2, ефективността на пътническите превози е отбелязала спад за периода след известно покачване през първите две години. Основната причина за това е допълнителното влошаване на качеството на пътническите превози. Анкетните проучвания сред потребителите показват, че се отчита спад по някои от ключовите показатели за качеството не услугата: удобство и спазване на разписанията, съгласуваност на разписанията с другите видове транспорт, хигиена и атмосфера във влаковете, продължителност на времетраяванията. Особено негативно отношение имат потребителите към неудобните разписания на влаковете. Сравнението спрямо 2010 г. показва, че по този показател има рязко влошаване, което е непонятно с оглед декларираната политиката за привличане на повече пътници. Все пак е отчетено известно повишение на ефективността през 2017 г.

По отношение на товарните превози се отбелязва колебание в ефективността през годините, а за целия период тя леко се е повишила. Критичен фактор за качеството си остават големите срокове за доставка на товарите. Допълнителен задържащ фактор е и все още ниската интермодалност на превозите, която е задължителна за железопътния транспорт. Изграждането на нови терминали, развитието на блок-влаковите превози в международно съобщение и подобряването на връзките с морския и речния транспорт следва да са приоритетните насоки през следващите години.

Данните за рентабилността на пътническите влакове по отделните железопътни линии също показват негативни тенденции в последните години по оперативна информация на БДЖ „Пътнически превози“. Този показател се е понижил значително, като

отново особено критично е положението при пътническите превози. При повечето влакове, движещи се по главните железопътни линии, тя варира между 20 и 30%, което означава, че едва 20-30% от разходите се покриват от получените приходи. По второстепенните участъци положението е още по-критично, като рентабилността варира между 10 и 20%. Само по две железопътни линии (София – Мездра – Горна Оряховица – Варна и Видин – Монтана – Мездра) рентабилността надхвърля 30%.

От железопътния пътнически транспорт не може да се изисква висока рентабилност, тъй като неговата ефективност за обществото далеч надхвърля преките финансови ползи. Развитието на железопътния транспорт въобще води до намаляване на външните разходи, които генерира транспортният сектор, главно поради замяна на автомобилен превоз. Външните ефекти на автомобилния транспорт са мащабни: пътнотранспортни произшествия, замърсяване на въздуха с вредни вещества, парникови емисии, емисии на шум, задръствания, поддръжка на пътнотранспортната мрежа. Въпреки това, железопътният транспорт не може да се експлоатира и в условия на крайна нерентабилност.

Направените изчисления по основните железопътни линии показват, че ако се прехвърлят поне 10% от пътниците, пътуващи с леки автомобили, на влакове, ще се реализира ефект от спестяване на външни разходи от порядъка на 15 до 18 млн. лв. годишно. Като се има предвид, че голяма част от тези разходи са за здравни грижи, грижавата трябва да е много по-мотивирана от прилагането на адекватна политика в сектора.

## **Заклучение**

На този етап е трудно да се направи заключение, че България е разработила и прилага цялостна политика за съживяване и развитие на железопътния транспорт. В

основни линии, тя представлява част от общата транспортна политика на страната и се изразява в прилагането на задължителните изисквания, залегнали в политиката и нормативните документи на ЕС. Въпреки това, в последните години се наблюдава тенденция към увеличаване на вниманието към железниците с оглед озъзнаването на важните им предимства в социално-икономически аспект.

Европейската политика акцентира върху превръщането на железопътния транспорт в единна общностна система за превоз на хора и стоки в съюза, представляваща либерализиран, конкурентен и добре развит пазар на висококачествени транспортни услуги. Залягайки върху пазарни принципи, секторът в България се опитва да преодолее негативните тенденции в последните години. Наблюдава се известно оживление, най-вече при товарните превози. За превоза на пътници е критично важно да се направят мащабни инвестиции в развитие на инфраструктура и подвижен състав, както и да се подобри неговата организация.

### Цитирани източници:

БДЖ „Пътнически превози“ ЕООД, оперативна информация.

(BDZh „Patnicheski prevozi“ EOOD, operativna informatsia)

Интегрирана транспортна стратегия в периода до 2030 г., Реш. № 336/23.06.2017

г. на МС, [https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/integrated\\_transport\\_strategy\\_2030\\_bg.pdf](https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/integrated_transport_strategy_2030_bg.pdf).

(Integrirana transportna strategia v perioda do 2030 г., Реш. № 336/23.06.2017 г. на МС, [https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/integrated\\_transport\\_strategy\\_2030\\_bg.pdf](https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/integrated_transport_strategy_2030_bg.pdf).)

Национален статистически институт на Р. България, секция „Транспорт“, <http://www.nsi.bg/bg/content/1704/%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82>

(Natsionalen statisticheski institut na R. Bulgaria, sektsia „Transport“, <http://www.nsi.bg/bg/content/1704/%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82>)

Николова, Хр., 2017. Възможности за стимулиране на инвестициите в железопътна инфраструктура на основата на публично-частното партньорство. *Икономически изследвания*, № 2, с. 34-72.

(Nikolova, Hr., 2017. Vazmozhnosti za stimulirane na investitsiite v zhelezopatna infrastruktura na osnovata na publichno-chastnoto partnyorstvo. *Ikonomicheski izsledvania*, № 2, s. 34-72)

Directorate-General “Mobility and Transport”, [https://ec.europa.eu/transport/home\\_en](https://ec.europa.eu/transport/home_en).

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.