



Конкуренция вместо регулирования: предложения по реструктуризации железнодорожного транспорта на третьем этапе структурной реформы¹

С. Гуриев², Р. Питтман³, Е. Шевяхова⁴

МОСКВА 2003

¹ Работа выполнена в рамках проекта «Реструктуризация железных дорог в переходных экономиках» Программы Think Tank Partnership Program (www.ttp.info) при поддержке Агентства международного развития США. Авторы выражают свою признательность своим партнерам по проекту из Стокгольмского института переходной экономики и Института социально-экономических реформ (Братислава), а также руководителям Программы из Bearing Point и IRIS (Университет Мэриленда)

² Старший экономист ЦЭФИР. Эл. почта: sguriev@cefir.ru

³ Руководитель отдела экономического анализа Антимонопольного департамента Министерства юстиции США. Эл. почта: Russell.Pittman@usdoj.gov. Взгляды, изложенные в данной работе, принадлежат лично автору и не отражают официальной позиции правительственных органов США.

⁴ Экономист ЦЭФИР. Эл. почта: eshevyakhova@cefir.ru

Содержание

Краткое содержание	3
1 Российский железнодорожный транспорт.....	5
1.1 Роль железных дорог в экономике России.....	5
1.2 Необходимость реформирования	6
2 Международный опыт реформирования железнодорожного транспорта	8
2.1. Опыт вертикального разделения.....	9
2.1.1 Великобритания	9
2.1.2 Швеция	11
2.2 Вертикальная интеграция.....	13
2.2.1 США и Канада	13
2.2.2 Мексика.....	15
2.3 Актуальность международного опыта для России	17
3 Предложения по реструктуризации железнодорожного транспорта в России.	18
4 Вертикальная интеграция в России: вопросы и ответы	22
Приложение: Таблицы	26

Краткое содержание

Железнодорожный транспорт играет ключевую роль в экономике России. Доля железнодорожных перевозок в общем грузообороте превышает 80%, значение железных дорог особенно велико при перевозках грузов на дальние расстояния. Для большинства отправителей массовых грузов (таких как уголь, руды, лесные грузы, строительные материалы и др.) перевозка по железной дороге является единственной альтернативой.

Несмотря на то, что по многим показателям (таким как грузооборот, интенсивность движения и т. п.) российские железные дороги не уступают или даже опережают железные дороги других стран, сектор нуждается в реформировании. Основными проблемами системы железных дорог являются неэффективная система регулирования, отсутствие конкуренции, высокий износ инфраструктуры и подвижного состава и отсутствие достаточного объема инвестиций, а также высокие социальные расходы.

Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте в целом следует концепции, принятой Европейским союзом: разделение инфраструктуры и перевозок, при этом инфраструктура остается государственной монополией. Однако проблемы и структура российского железнодорожного транспорта значительно отличаются от европейских. Основными целями целей развития конкуренции в сфере перевозок в Европе (в отличие от России) является сокращение субсидий, создание равных условий для компаний из разных стран ЕС и развитие общеевропейского рынка железнодорожных перевозок. Кроме того, если в Европе существует острая конкуренция железнодорожного и автомобильного транспорта и потому фактически нельзя говорить о железнодорожном транспорте в Европе как естественной монополии, то в России интермодальная конкуренция практически отсутствует. Программа структурной реформы предусматривает развитие конкуренции только в сфере перевозок и смежных отраслях. Это означает, что в результате реформы монополия в железнодорожном транспорте, по сути, сохранится (издержки инфраструктуры составляют около 80% всех издержек). Сохранение 100% акций ОАО «РЖД» в собственности государства может послужить серьезным препятствием для инвестиций из частных источников.

Мы предлагаем рассмотреть возможность создания конкурирующих вертикально интегрированных компаний. Данная модель хорошо зарекомендовала себя в странах Северной и Латинской Америки. Продажа долгосрочных концессий на эксплуатацию вертикально интегрированных железнодорожных компаний может послужить одновременно созданию конкурентного рынка, привлечению в отрасль инвестиций и сохранению инфраструктуры в государственной собственности. Конкуренция между концессиями будет возможна при условии наличия достаточного количества «параллельных» (идущих в одном направлении и приблизительно равных по расстоянию) участков пути. Хотя в восточной части России географическая структура железных дорог не позволяет реализовать такую схему, в западной части сеть достаточно плотна для организации «параллельной конкуренции».

Для успешного создания конкуренции требуется предусмотреть ряд мер на этапе разработки правил деятельности концессий и условий контрактов. В частности, необходимо открытое объявление тарифов и разрешение грузоотправителям использовать собственные вагоны, а также использование единой диспетчерской службы. Также необходим контроль структуры собственности покупателей концессий для уменьшения риска сговора между ними.

1 Российский железнодорожный транспорт

1.1 Роль железных дорог в экономике России

Железные дороги являются важнейшим видом транспорта для российской экономики. Доля железнодорожного транспорта в грузообороте (исключая трубопроводный транспорт) составляет 86%.⁵ На втором месте находится автомобильный транспорт, доля которого составляет только около 10%. Роль железных дорог исключительно велика, особенно в межрегиональных перевозках, а конкуренция со стороны других видов транспорта практически отсутствует. Среднее расстояние перевозки железнодорожным транспортом более 1300 км, а автомобильным – всего 26 км (табл. 1).

Железные дороги – крупнейшая государственная монополия в России. Железнодорожная отрасль, по разным оценкам, обладает от 4% до 15% всех основных средств производства в российской экономике (см. табл. 2), в ней заняты 1,2 миллиона человек. Железнодорожный транспорт является в целом прибыльным (в 2001 году прибыль сектора составила около 50 миллиардов рублей), хотя пассажирские перевозки (и особенно пригородные) являются убыточными (см. табл. 3). Убытки от пассажирских перевозок покрываются за счет доходов от грузовых операций.

Основные потребители услуг железных дорог – производители массовых грузов (угля, строительных материалов, черных и цветных металлов и др. – см. табл. 4). Их спрос на услуги железнодорожного транспорта имеет низкую эластичность, а среднее расстояние перевозки этих грузов так велико (см. табл. 4), что грузоотправители фактически не имеют другой альтернативы: автомобильный транспорт оказывается слишком дорогим при перевозках на такие расстояния, а водный транспорт может конкурировать с железнодорожным только на некоторых маршрутах и только в период навигации.

Россия обладает одной из самых больших сетей железных дорог в мире (второй после США), хотя ее плотность довольно низка (см. табл. 5). Кроме того, железнодорожный транспорт в России используется очень интенсивно: по интенсивности дви-

⁵ Источник: «Транспорт и связь 2002», Госкомстат

жения российские железные дороги опережают железные дороги всех остальных стран. Но производительность труда на железнодорожном транспорте невысока, например, по сравнению с Канадой и США она ниже в 10 и 7 раз, соответственно (см. табл. 6).

Сегодня отрасль переживает инвестиционный кризис. Хотя объем инвестиций в последние несколько лет составлял около 100 миллиардов рублей в год (см. табл. 2), износ подвижного состава и инфраструктуры продолжает расти (см. табл. 7). Подвижной состав не только изношен, но и технически устарел. Железнодорожный транспорт нуждается не только в «омоложении» основных средств, но в приобретении технически современных и более совершенных подвижного состава и путевого оборудования.

1.2 Необходимость реформирования

Несмотря на то, что важнейшие показатели работы российских железных дорог (грузооборот, интенсивность движения, безопасность и др.) находятся на высоком уровне, а железнодорожный транспорт в целом является прибыльным, существует ряд проблем, которые требуют реформирования железнодорожного транспорта и системы его регулирования. Недостатки регулирования и организации отрасли искажают стимулы к эффективной экономической деятельности, что сказывается на качестве услуг, структуре инвестиций и уровне тарифов.

К началу реформы железнодорожная отрасль столкнулась с тремя ключевыми проблемами: а) качество услуг железнодорожного транспорта оставалось сравнительно низким, а износ и техническая отсталость подвижного состава росли; б) регулирование и хозяйственная деятельность осуществлялись в рамках одного ведомства; в) железнодорожный транспорт не только выполнял перевозки, но и решал социальные задачи, что, вообще говоря, является неэффективным с экономической точки зрения.

Российский железнодорожный транспорт продолжает оставаться ориентированным на количественные показатели работы. В то же время качество услуг, которое характеризуют своевременность выполнения перевозки, полнота удовлетворения заявок,

сохранность грузов, остается невысоким.⁶ При этом количество опозданий растет – число опоздавших поездов увеличилось на 11% в 2002 году по сравнению с 2001 годом⁷. Существующая система не справляется с ростом спроса, который сопровождает рост промышленного производства в экономике России. Другой показатель, свидетельствующий об этом – «перегруженность» сети. Значительная часть заявок не выполняется; регулярно прекращается движение на некоторых направлениях. При этом грузооборот в начале 2000-х годов приблизительно вдвое ниже, чем в конце 1980-х (см. табл. 1). Это показывает, как сократились технологические мощности железнодорожного транспорта и еще раз подтверждает, что железнодорожный транспорт нуждается в инвестициях в подвижной состав и инфраструктуру.

Решить проблемы низкого качества услуг, высокого износа и технической отсталости подвижного состава оказалось невозможным в рамках существующей системы железных дорог, которая во многом оставалась неизменной на протяжении 1990-х годов, начиная с организации внутреннего управления и заканчивая нормативными актами, регулирующими ее взаимоотношения с потребителями и другими участниками рынка. Одним из проявлений этой инертности является низкое качество услуг при том, что валовые показатели работы оставались высокими (особенно учитывая падение спроса) на протяжении всех 1990-х годов.

Одновременное выполнение одним государственным органом функций регулирования и хозяйственной деятельности искажает стимулы и в той, и в другой сфере.⁸ Даже после реализации всех мер, предусмотренных Программой структурной реформы, большая часть сектора останется государственной монополией. О размерах этой части можно судить по доле инфраструктурной составляющей железнодорожного

⁶ Более чем 35% всех грузов опаздывает более чем на 6 суток (Хусайнов Ф.И. Анализ конкурентоспособности различных видов транспорта на рынке грузовых перевозок // Вестник транспорта. – 2003. - №1. – С.20-30)

⁷ Источник: «Итоги работы железнодорожного транспорта за 2002 год», МПС, Управление статистики

⁸ См. подробный анализ проблем регулирования железнодорожного транспорта в Thompson, L. (2003) *The Rail Regulatory Challenge for Russia: Making a Complex approach work*, mimeo, World Bank

тарифа, которая превышает 80%⁹. Существующая система регулирования не обеспечивает эффективного контроля над затратами железнодорожного транспорта хотя бы потому, что существовавшая до сих пор система учета затрат не была достаточно детальной и прозрачной. Другой важнейший недостаток существующей практики регулирования тарифов состоит в том, что уровень тарифов на следующий год определяется исходя из прогноза затрат следующего года, который строится путем индексации затрат текущего года с учетом ожидаемого спроса. Такая практика не создает стимулов для сокращения издержек.

До сих пор доходы от грузовых перевозок использовались, в частности, для поддержки большого количества предприятий социальной сферы (социальные расходы составили в 2001 году 16 млрд. рублей¹⁰), входящих в МПС, и для покрытия убытков от пассажирских перевозок (см. табл. 3). Такой метод решения социальных задач, когда грузоотправители, пользующиеся именно железнодорожным транспортом, платят за поддержку убыточных, но социально необходимых предприятий, вообще говоря, не является эффективным.

2 Международный опыт реформирования железнодорожного транспорта

В развитых странах железные дороги исторически создавались как частные предприятия. Однако, к середине XX века в большинстве стран железные дороги были объединены и национализированы. Еще в 1980-х годов большинство железнодорожных систем в мире являлись государственными монополиями. Лишь в США и Канаде железные дороги хотя и были укрупнены, но сохранили форму корпораций и не принадлежали государству (за исключением одной компании в Канаде).

На протяжении последних двадцати лет реформы железных дорог были проведены в десятках стран мира: Европейском союзе, Великобритании, Швеции, Мексике, Бразилии, Аргентине, Австралии, Новой Зеландии, Японии и странах Африки. Основные причины этих реформ были очень схожи: как правило, государственные же-

⁹ Источник: проект Прейскуранта 10-01.

¹⁰ Источник: аудиторский отчет МПС за 2001 и 2000 годы, подготовленный «Артур Андерсен»

лезные дороги оказывались слишком тяжелым бременем для бюджета страны. За десятилетия, прошедшие после второй мировой войны, с развитием автомобильного транспорта повсюду стремительно уменьшалась доля железных дорог на рынке транспортных услуг. Отчасти это было связано с неспособностью государственных железных дорог предоставлять услуги высокого качества и быстро реагировать на изменения рыночной ситуации. При этом государство обременяло железные дороги выполнением социальных функций, в том числе перевозками на малодеятельных линиях. Кроме того, система управления государственными дорогами оказывалась недостаточно эффективной, чтобы противостоять профсоюзам и предотвратить чрезмерное увеличение занятости, заработной платы и пенсионных обязательств. В конечном итоге, это приводило к финансовым проблемам и попыткам реформировать железные дороги.

Хотя проблемы и основные цели (повышение качества услуг и уменьшение убытков железных дорог) были во многом схожи, в разных странах были выбраны разные подходы к реформированию железных дорог. Хотя существует много сценариев реформирования железных дорог, можно выделить два основных, принципиально разных подхода: 1) разделение инфраструктурной компании и компаний, осуществляющих перевозки, и 2) создание вертикально интегрированных компаний.

Первый подход был одобрен странами ЕС и уже в полной мере реализован Великобританией и Швецией. Другой подход применили Япония и страны Африки и Латинской Америки.

2.1. Опыт вертикального разделения

2.1.1 Великобритания

Великобритания в полной мере на практике реализовала поддерживаемые Европейской комиссией принципы, суть которых сводится к тому, что лучшим методом развития конкуренции на железных дорогах является отделение инфраструктуры от перевозок и открытие свободного входа на рынок перевозок. Британское правительство предприняло реформу железных дорог по тем же причинам, что и другие страны: ради снижения издержек и улучшения качества услуг. До начала реформы в течение многих лет железные дороги Великобритании теряли свою долю транспортного рын-

ка (за 40 лет в грузовых перевозках доля железных дорог снизилась с 40% до 7%, а в пассажирских – с 17% до 5%¹¹). Уменьшение объемов перевозок при практически полном сохранении сети сделало государственную корпорацию «Британские железные дороги» убыточным предприятием.

В 1994-1997 году отрасль была приватизирована. Вместо государственной монополии появилось более сотни компаний. Одна компания (Railtrack) получила в собственность инфраструктуру железных дорог. Она приобретала услуги по ремонту и обслуживанию инфраструктуры у 14 специализированных компаний. Грузовые перевозки стали осуществлять 3 региональные компании, владеющие собственным подвижным составом. В секторе пассажирских перевозок работали 3 лизинговые компании, владеющие подвижным составом, и 25 операторских компаний.¹²

Первые результаты реформы были обнадеживающими. С 1995 года впервые за много лет начала существенно расти доля железнодорожного транспорта в перевозках, что объясняли улучшением качества обслуживания пассажиров. Тем не менее, даже тогда отмечался спад инвестиций в подвижной состав и конфликты между региональными грузовыми компаниями по вопросам доступа к сети.

Серия железнодорожных катастроф в 1990-х – начале 2000-х годов заставила провести проверку состояния сети. Проверка обнаружила многочисленные неисправности, которые могли послужить причиной новых трагедий. Все это заставило ввести специальный режим безопасного движения (с низкой скоростью) на многих участках, что крайне затруднило движение. В результате железнодорожная отрасль оказалась в кризисном состоянии. Несмотря на субсидии государства, в 2000 году инфраструктурная компания Railtrack обанкротилась и попала под внешнее управление. В 2002 году вместо нее была создана новая инфраструктурная компания, Network Rail Infrastructure Ltd, которая, впрочем, продолжает нести убытки (приблизительно 0,3 млрд. фунтов стерлингов в год).

¹¹ Pollitt, M.G., A.S.J.Smith (2001) “The Restructuring and Privatization of British Rail: Was it really that bad?” DAE WP 0118

¹² Preston, J. (1996) The economics of British Rail privatization: an assessment, *Transport Reviews*, 1996, v.16(1), 1-21

2.1.2 Швеция

В течение второй половины двадцатого века шведские железные дороги испытывали нарастающие финансовые сложности, вызванные убыточностью пассажирских перевозок. В 1963 году в составе железных дорог были выделены прибыльный и убыточный сектора. Для покрытия убытков последнего были выделены специальные субсидии из бюджета.

В 1985 году были сделаны первые шаги в реформировании железных дорог. Во-первых, выделялись инфраструктурное, пассажирское и грузовое подразделения, причем предписывалось создать внутреннюю систему расчетов за услуги инфраструктуры. Государство брало на себя компенсацию расходов инфраструктурного подразделения, не покрытых платой пассажирского и грузового подразделений. Во-вторых, должны были быть проданы все непрофильные активы. Эти решения реализовывались крайне медленно, и в 1988 году были предприняты более радикальные меры.

Шведские железные дороги были разделены на две компании, «Национальную железнодорожную администрацию» (Banverket), которая отвечала за инвестиции и содержание инфраструктуры, и собственно компанию «Шведские железные дороги» (SJ), которая осуществляла перевозки и контролировала диспетчерскую службу. Кроме того, в сети были выделены региональные участки, на которых осуществлялось местное сообщение. Подвижной состав и право заказывать услуги местного железнодорожного сообщения были переданы местным властям. В результате обычной практикой стало проведение тендеров на осуществление местных перевозок, при этом SJ далеко не всегда выигрывала эти тендеры. Уже в первом тендере приняли участие 3 компании (SJ его проиграла). В дальнейшем конкуренция между SJ и другими компаниями на рынке местных перевозок усилилась. После одного из тендеров, SJ была признана виновной в злоупотреблении доминирующим положением на рынке и установлении демпинговых цен для вытеснения конкурентов.¹³

SJ получила исключительное право на осуществление межрегиональных пассажирских и грузовых перевозок. Перевозки на неприбыльных участках SJ осуществля-

¹³ Alexandersson, G. (2002) Competitive Tendering of Railway Services in Sweden, mimeo, Stockholm School of Economics

ла, только если убытки компенсировались из государственного бюджета. Государство продолжало так же в значительной степени участвовать в финансировании расходов инфраструктуры (более 70% расходов Banverket, 350 из 450 миллионов долларов, субсидируются государством¹⁴). По закону перевозчики оплачивали только предельные издержки инфраструктуры, которые включали плату за износ путей в зависимости от типа локомотива и количества и типа вагонов.

В 1995 году, несмотря на противодействие SJ, горнодобывающая компания LKAB получила право самостоятельно осуществлять перевозки руды. В этом же году реформа была продолжена. Контроль над диспетчерской службой был передан инфраструктурной компании, Banverket. Монополия SJ на межрегиональные пассажирские перевозки была сохранена, но на рынок грузовых перевозок был открыт свободный доступ. Впрочем, и здесь SJ получила привилегию: право первенства при составлении расписания движения.

SJ оставалась прибыльной на протяжении только нескольких лет. 1996 год она уже закончила с убытками, в особенно тяжелом положении находилось ее грузовое подразделение. В 2001 году SJ была разделена на несколько специализированных компаний: пассажирскую, грузовую и ремонтную. Несмотря на то, что с 1995 года был открыт свободный доступ на рынок грузовых перевозок, SJ сохранила свое монопольное положение (88%), уступив лишь 11% рынка LKAB. Доля остальных перевозчиков не превышает одного процента. В то же время на рынке местных пассажирских перевозок ее доля сократилась до 14%¹⁵.

В Швеции возникла довольно сильная конкуренция «за рынок», но не «на рынке». Это может свидетельствовать о том, что «новички» на рынке не могут успешно соперничать с уже существующей фирмой в борьбе на рынке, где важна экономия от масштаба операций и где, кроме того, «старая» фирма может использовать разнообразные методы для вытеснения конкурентов. Силы конкурентов оказываются равными в конкуренции «за рынок», в результате которой победитель получает всё.

¹⁴ Hansson, L., and J.-E. Nilsson (1991) A new Swedish railroad policy: separation of infrastructure and traffic production, *Transp. Res.-A*, v. 25A(4), 153-159

¹⁵ Alexandersson, G. (2002), *ibid.*

2.2 Вертикальная интеграция

Многие страны Латинской Америки (Бразилия, Аргентина, Мексика) предпочли другой сценарий реформирования железных дорог: создание вертикально интегрированных железнодорожных концессий подобно существующим в США и Канаде.

2.2.1 США и Канада

В обеих североамериканских странах железные дороги организованы в вертикально интегрированные региональные компании. В США существует 7 крупных грузовых железнодорожных компаний (дороги класса I), а в Канаде – только 2. В обеих странах также действуют десятки мелких компаний, перевозящих грузы по коротким железнодорожным веткам. В обеих странах сложилась такая структура железных дорог, которая позволяет говорить о «параллельной конкуренции»: большинство ключевых населенных пунктов соединяет несколько участков железной дороги, примерно одинаковых по длине, но принадлежащих разным компаниям. Кроме того, существуют специальные права доступа подвижного состава одной компании к инфраструктуре другой компании, что еще более усиливает конкуренцию. В обеих странах, в силу их размера, железные дороги играют важную роль в перевозке грузов (доля железных дорог в грузообороте, включая трубопроводный транспорт, составляет около 40%), хотя и не такую большую, как в России (см. табл. 8).

Хотя железнодорожные дороги в США никогда не были государственными, на протяжении длительного периода их регулирование затрагивало практически все стороны их деятельности, включая тарифы. Но в начале 1980-х годов была проведено масштабное дерегулирование сектора, в том числе с этого момента прекратилось регулирование тарифов. Тем не менее, темпы их роста ниже, чем в других транспортных отраслях уже на протяжении 20 лет. Это указывает на эффективность конкуренции внутри железнодорожного сектора.

Схема 1. Железные дороги I класса США

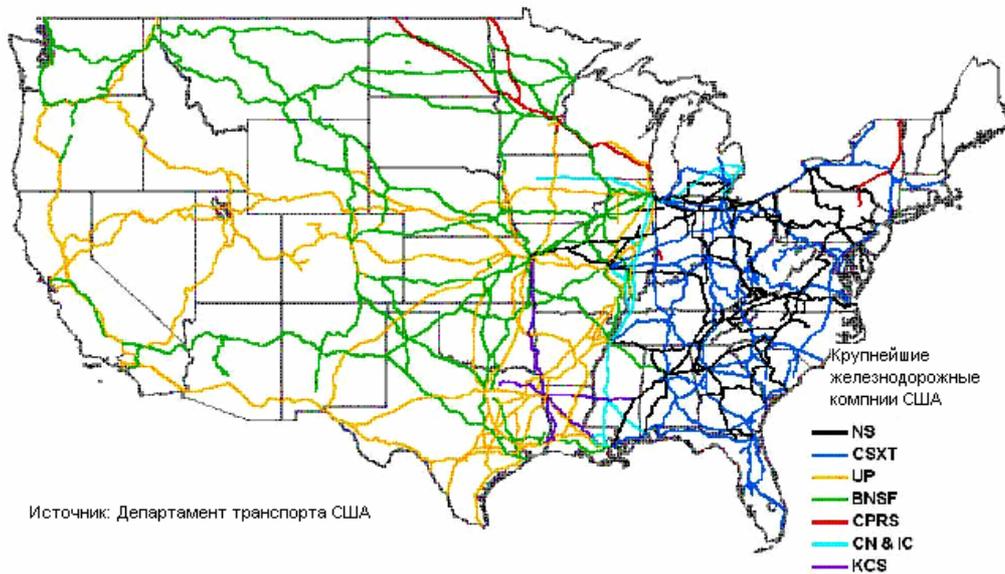
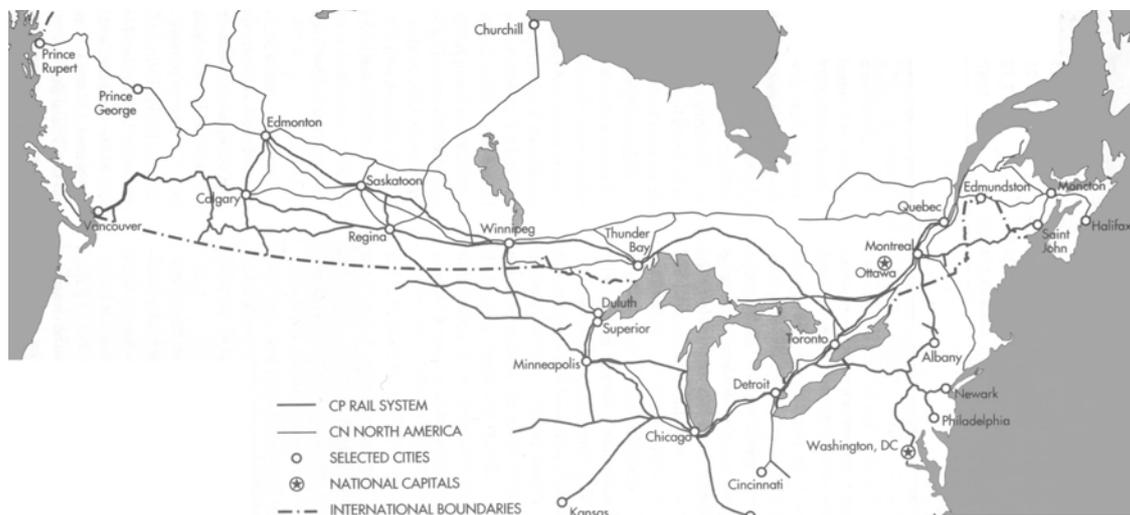


Схема 2. Железные дороги Канады



2.2.2 Мексика

К началу 1980-х годов подавляющая часть сети железных дорог в Мексике была государственной. Финансовые показатели и качество услуг железнодорожного транспорта со временем ухудшались. На протяжении 1980-х – начала 1990-х годов мексиканское правительство неоднократно предпринимало попытки сделать железные дороги прибыльными. В частности, была значительно сокращена занятость (на 40%) (в основном с помощью программ добровольного выхода на пенсию), но это не позволило кардинально решить проблему.

В 1995 году начался новый этап реформы. До этого по конституции железнодорожные дороги могли находиться только в государственной собственности, а перевозки могли осуществлять только государственные компании. Была принята поправка к конституции, которая открыла доступ частным компаниям в железнодорожный сектор. Большая часть государственной железнодорожной сети была разделена на 3 концессии и одну общую зону (остальную часть составляли короткие линии, продававшиеся отдельно). Концессионеры получали право эксплуатации железных дорог в течение пятидесяти лет с правом продления концессии еще на такой же срок.

При разработке плана реформы особое внимание было уделено тому, чтобы ни одна из концессий не получила исключительного доступа к ключевым пунктам: крупным городам (Мехико, Монтеррей и Гвадалахара), промышленным областям (на севере и в центре страны) и портам (Тэмпико и Веракруз). В соответствии с этим принципом были определены границы концессий. Кроме того, каждая из концессий получила право осуществлять перевозки по путям других концессий за некоторую плату. Район Мехико стал «общей зоной», используемой всеми тремя компаниями. По 25% акций этой «общей зоны» принадлежат каждой из концессий, а оставшиеся 25% – государству. Еще один инструмент контроля над тарифной политикой концессий – обязательство согласовывать тарифы со специальным государственным органом, который, в том числе, занимается разрешением тарифных споров грузоотправителей и концессий. За пять лет, прошедших после продажи первой концессии, таких конфликтов не было.

Схема 3. Железные дороги Мексики после приватизации концессий



Три концессии были проданы на аукционах последовательно в 1997, 1998 и 1999 годах. Во всех случаях в аукционах участвовали консорциумы компаний (от одного до трех). Чтобы ограничить риск сговора между концессиями, компании, участвующей в консорциуме, выигравшем один из аукционов, запрещалось иметь более 5% акций другого консорциума, участвующего в борьбе за другие концессии.¹⁶

Хотя прошло слишком мало лет после реформы, чтобы дать ей всестороннюю оценку, имеющиеся данные свидетельствуют о ее положительном влиянии на состояние отрасли. Финансовые показатели всех дорог существенно улучшились, а одна из них значительно увеличила грузооборот (см. табл. 9). До сих пор не отмечалось серьезных конфликтов между участниками рынка, что говорит об успехе мер, предусмотренных на этапе разработки реформы.

¹⁶ Campos, J. (2001) Competition issues in network industries: the Latin American railways experience, mimeo, University of Las Palmas

2.3 Актуальность международного опыта для России

Утвержденная Правительством РФ Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте в основном следует европейской модели реформирования железных дорог и предполагает вертикальное разделение инфраструктуры и перевозок. Однако и по структуре отрасли, и по целям реформы ситуация в России существенно отличается от европейской. Во-первых, в России не стоит вопрос о конкуренции железнодорожного транспорта с автомобильным, в то время как в Европе попытка увеличить долю железных дорог в общем объеме перевозок является ключевой целью реформ. Во-вторых, в России, в отличие от Европы, железные дороги являются прибыльными, а не убыточными. Поэтому основная для ЕС проблема сокращения или устранения субсидий не является актуальной для России. В третьих, в России, грузоперевозки на порядок превышают пассажирские (в Европе доля пассажирских перевозок составляет около 50%), и среднее расстояние перевозки грузов в России намного больше, чем в Европе. В-четвертых, в России нет специфических для ЕС проблем гармонизации тарифов между странами-членами ЕС.

В то же время опыт стран, в полной мере реализовавших модель вертикального разделения (Великобритания и Швеция) показывает, что эта модель не помогает решить ключевые проблемы российских железных дорог: создание конкуренции и стимулов для инвестиций.

Поэтому более актуальным для России представляется опыт стран Северной и Латинской Америки, где реализована модель конкуренции между вертикально-интегрированными компаниями.¹⁷ Железнодорожный транспорт США, Канады, Мексики, Аргентины, Бразилии во многом похож на российский по структуре перевозок, по среднему расстоянию перевозок и по основным перевозимым товарам (см. табл.5).

Опыт стран, реализовавших модель вертикальной интеграции, показывает, что рентабельное функционирование возможно уже при размерах сети порядка 5-10 тыс. км. Таким образом, в Европейской части России можно создать несколько вертикально интегрированных компаний.

¹⁷ См. Pittman, Russell (2002). "Railway Competition: Options for Russian Federation." CEFIR Working Paper No. 14, Moscow.

3 Предложения по реструктуризации железнодорожного транспорта в России

Программа структурной реформы предусматривает создание конкуренции только в секторе перевозок и смежных отраслях. Реализация плана реформы фактически оставляет рынку решать, возникнет ли такая конкуренция. В сфере перевозок есть экономия от масштаба: чем больше компания, тем более эффективно она может использовать подвижного состав. Поэтому существует опасность, что одна более крупная компания вытеснит всех конкурентов. Если же инфраструктурная компания будет одновременно осуществлять перевозки, то эта проблема будет еще более острой. С одной стороны, такая компания будет иметь стимулы для вытеснения других перевозчиков (например, за счет завышения инфраструктурной составляющей железнодорожных тарифов), с другой стороны, регулирующему органу будет крайне сложно обеспечить равный доступ к инфраструктуре для всех перевозчиков (структура тарифов на услуги инфраструктуры и перевозчиков очень сложна, так как удельные издержки зависят от типа груза, расстояния, загруженности дороги и т.д.).

Согласно Программе структурной реформы, на третьем этапе реформы (2006-2010 г.) должно быть принято решение, необходимо ли разделение инфраструктуры и перевозок и целесообразно ли создание региональных интегрированных компаний. Можно ожидать, что к этому моменту уже будет накоплен значительный опыт взаимодействия государственной железнодорожной компании и частных операторов. Кроме того, вероятно, что проблема инвестиций останется острой и основным их источником, как и сейчас, будут доходы от грузовых перевозок. Тарифы на грузовые перевозки регулируются, и их темп роста лишь на несколько процентов превышает инфляцию, отражая более быстрый рост цен на электроэнергию.

Продажа долгосрочных (например, 30- или 50-летних) железнодорожных концессий на управление вертикально интегрированными компаниями может стать инструментом привлечения в отрасль инвестиций. При этом инфраструктура останется в государственной собственности, а договора концессий могут предусматривать условия, выполнение которых государство считает желательным по социальным или стратеги-

ческим причинам. Кроме того, условия концессии могут включать инвестиционные программы.

Помимо привлечения инвестиций, создание концессий может способствовать и развитию конкуренции на железнодорожном транспорте. Для этого необходимо сформировать такую географическую структуру концессий, чтобы в возможно большей мере выполнялись следующие условия:

- а) имелись «параллельные» участки дорог;
- б) концессии были бы приблизительно равны по грузообороту и размеру сети.

Выполнение второго условия необходимо для того, чтобы ни одна из концессий не получила решающего преимущества по издержкам на содержание инфраструктуры.

Географическая структура российских железных дорог такова, что выполнение первого условия невозможно в восточной части страны. Тем не менее, в западной части сеть достаточно плотна, чтобы можно было рассматривать возможность параллельной конкуренции. На схеме 4 показан один из возможных планов разделения концессий. Для окончательного решения о разделении железных дорог в Европейской части необходим тщательный анализ объемов и маршрутов перевозок грузов, для того чтобы дать детальное обоснование схемы выделения концессий. Провести такой анализ не позволило отсутствие требуемых данных в открытом доступе. Тем не менее, так как огромную долю в железнодорожных перевозках занимают лишь несколько товарных групп, в первом приближении можно рассмотреть географическое расположение их производства и потребления (включая экспорт). Такой анализ, проведенный нами для нескольких категорий товаров – угля, железной руды, кокса, черных металлов, удобрений, части лесных грузов и цемента (в сумме составляющих более половины грузоперевозок) – показал жизнеспособность схемы разделения, представленной на схеме 4.¹⁸

¹⁸ В то же время этот анализ показал, что создание 5-6 вертикально интегрированных компаний в Европейской части России может быть проблематичным, по крайней мере, при существующей структуре грузоперевозок.

Для координации деятельности концессий необходима единая диспетчерская служба, которая была бы государственным агентством, обладала технологией автоматического распределения графика и взимала плату с концессий за свои услуги.

Условия концессий должны предусматривать обязательство открыто объявлять тарифы на перевозки, причем тариф должен иметь инфраструктурную и вагонную составляющую. Следует разрешить практику дискриминации по видам грузов, но не допускать дискриминации по отправителям. Дискриминация по видам грузов является желательной для того, чтобы концессии могли покрыть издержки содержания инфраструктуры.¹⁹ Открытое объявление тарифов будет способствовать конкуренции между концессиями и облегчит разрешение конфликтов, связанных с обвинениями в злоупотреблении монопольной властью, если таковые возникнут. Условия концессий должны разрешать любой компании использовать собственный подвижной состав при перевозке грузов, оплачивая инфраструктурную составляющую тарифа.

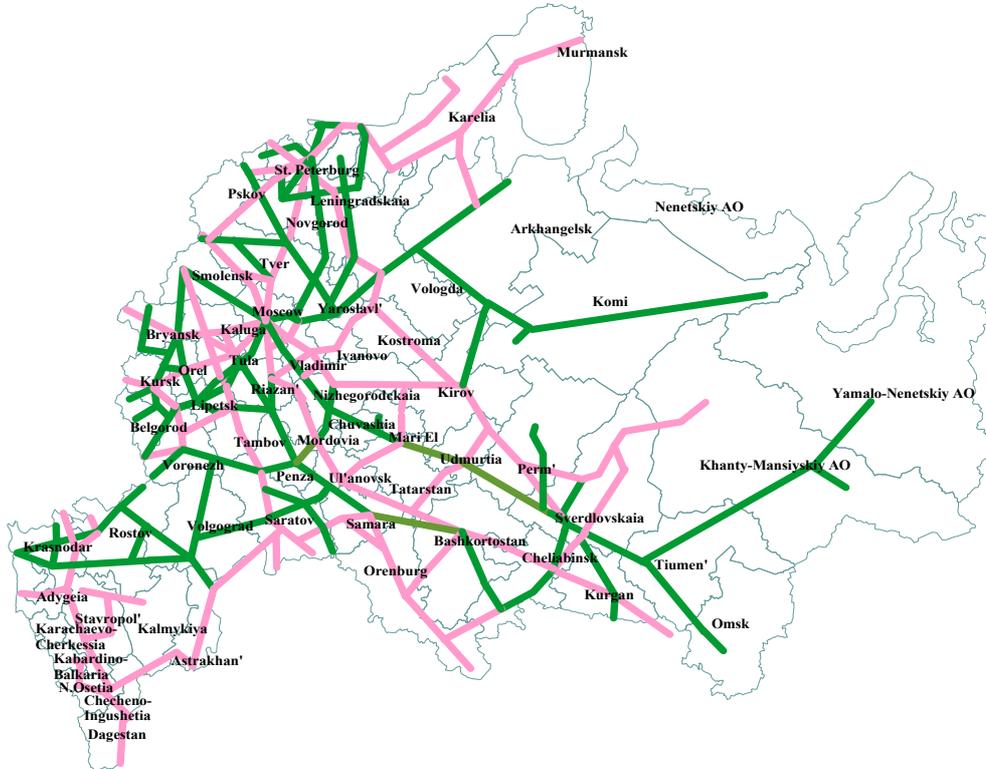
Компании, осуществляющие пригородные и дальние пассажирские перевозки, которые должны быть выделены из ОАО «РЖД» на втором этапе реформы, не будучи прибыльными, должны оплачивать только предельные издержки пользования инфраструктурой.

При продаже концессий необходим тщательный контроль структуры собственности покупателей, чтобы предотвратить перекрестное участие одной и той же компании в обеих концессиях. Кроме того, необходимо разработать правила участия в концессии крупных потребителей услуг железных дорог, которые бы предотвращали дискриминацию других потребителей.

Если «параллельная конкуренция» окажется эффективной, то регулирование железнодорожной отрасли потребует существенно меньших затрат, чем регулирование монополии. Тем не менее, необходимо разработать порядок рассмотрения жалоб грузоотправителей на злоупотребление монопольной властью со стороны железных дорог.

¹⁹ См. Pittman, Russell (2003). “A note on non-discriminatory access to railroad infrastructure.” Mimeo, New Economic School, Moscow.

Схема 4. Пример возможного разделения железных дорог в западной части России на две концессии.



4 Вертикальная интеграция в России: вопросы и ответы

Почему модель вертикальной интеграции создаст стимулы и ресурсы для инвестиций?

В отличие от модели вертикального разделения, собственник инфраструктуры не продает свои услуги по регулируемым ценам, а, владея также и подвижным составом, работает на конкурентном рынке предоставления услуг конечному потребителю – отправителям грузов. Так как вертикально-интегрированные компании будут (а) достаточно большими и обладающими существенными основными средствами частными корпорациями, работающими на конкурентном рынке с гарантированным спросом, они найдут как собственные, так и заемные средства для инвестиций.

Этим вертикальная интеграция выгодно отличается от вертикального разделения, когда трудно создать стимулы для инвестиций, необходима очень сложная и обоснованная структура тарифов на доступ к инфраструктуре. В Великобритании, с ее эффективной судебной и долгой традицией исполнения сложных контрактов, такую систему создать не удалось.

Предлагаемое нами выделение концессий в западной части страны создаст компании с размером сети 20-25 тыс.км, что существенно превышает минимальный размер сети, необходимый для достижения рентабельности. Опыт Мексики показывает, что вертикально интегрированные компании обладают и средствами, и стимулами для инвестиций.

Почему модель вертикальной интеграции создаст конкуренцию?

Предлагаемая структура концессии устроена таким образом, что каждый грузоотправитель будет иметь возможность воспользоваться услугами конкурирующей компании, затратив относительно небольшие средства на перевозку груза автомобильным или речным транспортом (для подавляющего большинства грузоотправителей это расстояние не будет превышать 200 км). Таким образом, рыночная власть каждой компании будет ограничена.

Что делать, если воспользоваться услугами другой компании невозможно в силу отсутствия у нее специализированных терминалов, необходимых для обслуживания потребностей данного грузоотправителя?

В этом случае возможны инвестиции в создание таких терминалов. Так как объем данных инвестиций невелик по отношению к затратам на строительство новых путей, угроза перейти к обслуживанию в конкурирующей компании (пусть и по более высоким ценам, покрывающим расходы на переоборудование терминалов) будет ограничивать тарифы на перевозки.

Как будет устроено ценообразование?

Цены на перевозки будут открыто объявляться каждой компанией в виде прейскуранта. Допускается назначение разных цен для разных грузов, расстояний и загрузки линий. В будущем возможно назначение цен в рамках двусторонних договоров, однако на первом этапе открытое объявление цен предпочтительнее с точки зрения защиты конкуренции.

Как будет устроено регулирование?

Как и в любых других олигопольных отраслях, вмешательство антимонопольных органов будет необходимо только в случаях злоупотребления рыночной властью.

Как будут устроены стыковочные станции?

Так же, как и в Мексике, станции, на которых сходятся пути конкурирующих компаний, могут управляться совместными предприятиями или независимыми собственниками.

Кто будет управлять вертикально интегрированными компаниями?

Право на управление концессии будет определено на аукционе или конкурсе. В Мексике цена 50-летней концессии составляла от 50 до 280 млн. долларов за 1000 км сети. Таким образом, цена каждой из двух 30-летних концессий в западной части России может составить от 0,6 до 4 млрд долларов (естественно, лишь часть из них необходимо будет внести наличными). Поэтому вполне реально привлечь в железнодорожную отрасль крупный российский капитал.

Как предотвратить сговор между операторами концессий?

При проведении аукциона необходимо оговорить невозможность участия отдельных собственников в капитале обеих концессий. В дальнейшем слияния и перепродажу основных средств необходимо регулировать согласно российскому антимонопольному законодательству о слияниях и поглощениях. И в Америке, и в Канаде, и в Мексике, на большинстве территории страны конкурируют две вертикально-интегрированных компании, и этого оказывается достаточно для обеспечения конкуренции.

Что делать с железными дорогами в восточной части страны (составляющими около трети железнодорожной сети России)?

Необходимо оставить их в собственности государства и регулировать ее как естественную монополию. Железные дороги к востоку от Урала составляет примерно треть железнодорожной сети страны. Их доля в грузообороте в последние годы составляла от четверти до трети всего грузооборота.

Как будет обеспечен доступ к инфраструктуре независимых перевозчиков – владельцев подвижного состава?

Конкуренция обеспечит справедливые цены доступа к инфраструктуре. Однако, в силу наличия существенной экономии от масштаба, независимые владельцы подвижного состава будут скорее всего вытеснены с рынка и продадут свои вагоны вертикально-интегрированным компаниям (кроме, возможно, владельцев высокоспециализированных вагонов).

Не поздно ли будет реализовывать модель вертикальной интеграции в 2006 г., когда, в соответствии с Программой структурной реформы, ОАО «РЖД» будет владеть лишь 50% подвижного состава?

При существующей структуре тарифов (проект Прейскуранта 10-01) маловероятно, что парк вагонов в собственности независимых перевозчиков существенно увеличится. Инфраструктурная составляющая настолько высока, что инвестиции в подвижной состав вряд ли окупятся. Если же тарифы на доступ к инфраструктуре существенно снизятся (например, при полном вертикальном разделении), то недостаток инвести-

ций в инфраструктуру будет настолько существенным, что к 2006 г. станет очевидной необходимость поиска альтернативных решений.

Что делать с пассажирскими перевозками и социальными функциями железных дорог?

В соответствии с Программой структурной реформы, будет создана Федеральная пассажирская компания. Ее убытки будут покрываться из бюджета (федерального или регионального). Расходы на другие социально значимые функции железных дорог либо будут покрываться концессиями в силу обязательств, принятых при проведении тендера управление концессией, либо также из бюджета. Лицензии на осуществление пригородными перевозками могут быть выставлены на отдельные тендеры (например, на минимальный уровень требуемых субсидий при заданных ценах и объемах перевозок).

Приложение: Таблицы

Таблица 1. Показатели деятельности транспорта общего пользования

Вид транспорта	Перевезено грузов, млн. т		Перевезено грузов, %		Грузооборот, млрд. ткм		Грузооборот, %		Среднее расстояние перевозки, км	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
железнодорожный	2140	1058	11%	14%	2523	1434	59%	58%	1179	1355
автомобильный (вкл. ведомственный)	15347	6125	82%	80%	299	160	7%	6%	19	26
трубопроводный (нефть и нефтепродукты)	558	345	3%	5%	1240	797	29%	32%	2222	2310
внутр. водный	562	113	3%	1%	214	76	5%	3%	381	673
воздушный	2,5	0,9	0%	0%	2,6	2,6	0%	0%	1040	2889

Источник: «Транспорт и связь 2002», Госкомстат

Таблица 2. Российский железнодорожный транспорт

	2001	Доля в РФ, %
Занятость (основная деятельность), млн. чел.	1,2	2%
Выпуск, млрд. руб.	320,9	
Прибыль, млрд. руб.	49,5	4%
Инвестиции, млрд. рублей		
по данным Госкомстата	94,8	
по данным отчета "Артур Андерсен"	123,9	
Стоимость основных фондов, трлн. руб.		
по данным Госкомстата	2,9	15%
по данным отчета "Артур Андерсен"	0,7	
Стоимость основных фондов ОАО "РЖД", трлн. руб.	1,5	8%

Источник: «Транспорт и связь 2002», «Российский статистический ежегодник 2002», Госкомстат; аудиторский отчет ЗАО «Артур Андерсен»

Таблица 3. Перекрестное субсидирование на железнодорожном транспорте, млрд. руб., 2001

	Выручка	Издержки	Прибыль
Всего	320,9	271,4	49,5
Грузовые перевозки	285,0	200,9	84,1
Пассажирские перевозки	35,8	70,4	-34,6

Источник: «Транспорт и связь 2002», Госкомстат.

Таблица 4. Структура грузооборота и среднее расстояние перевозки, 2001

	доля в грузообороте	среднее расстояние перевозки, км
каменный уголь	29,1%	1451
кокс	1,4%	1711
нефтяные грузы	16,1%	1320
руды металлические	7,5%	874
черные металлы	10,1%	1989
лом черных металлов	0,9%	761
химические и минеральные удобрения	3,9%	1506
цемент	0,9%	532
лесные грузы	4,3%	1217
зерно и продукты перемола	2,5%	1441

Источник: «Транспорт и связь 2002», Госкомстат

Таблица 5. Протяженность и плотность сетей железных дорог в России и других странах

Страна	Протяженность, тыс. км	Плотность, км/тыс. кв. км	Пассажирооборот, млрд. пасс.-км	Грузооборот, млрд. ткм	Интенсивность грузового движения, млн. ткм/км
США	232	24,8	20	2008	8,7
Россия	86	5	167	1262	14,7
Китай	57,9	6	414	1284	22,2
Канада	56,7	5,7	1,3	25,7	0,5
Франция	31,6	57,2	62	108	3,4
Мексика	26,6	13,5	1,8	42,0	1,6
Бразилия	25,6	3,0	0,1	34,6	1,4
Япония	20,1	53,2	398	24	1,2
Великобритания	17,2	70,1	34	17	1,0

Источник: «Транспорт и связь 2002», Госкомстат; база данных по железным дорогам Латинской Америки Всемирного банка, www.worldbank.org

Таблица 6. Производительность труда, 1998

	Грузооборот, млрд. ткм	Занятых, тыс.	Производительность, тыс. ткм/чел.
Россия	1020	1281	1
Канада	115	16	7
США (железные дороги I класса)	2012	178	11

Источник: база данных «Железные дороги» Всемирного банка

Таблица 7. Возрастная структура тягового подвижного состава

Возраст, лет	Электровозы, %		Тепловозы, %	
	1995	2001	1995	2001
до 5	3	1	5	1
до 10	16	4	28	7
до 15	36	18	48	34
до 20	51	41	69	58
до 25	67	60	87	79
до 30	79	78	95	94

Источник: «Транспорт и связь 2002», Госкомстат

Таблица 8. Структура грузооборота в США, Канаде и России, %.

	Вид транспорта			
	железнодорожный	автомобильный	внутренний водный	воздушный
США	48,4	35,3	15,8	0,5
Канада	68,5	22,1	9,3	0,2
Россия	93,9	1,6	4,4	0,2

Источник: «Транспорт и связь 2001», Госкомстат.

Таблица 9. Динамика грузооборота железных дорог Мексики

	Грузооборот, млрд. ткм	
	1996	2000
Концессия	15,5	19,9
TFM	19,1	23,9
Ferromex	5,9	5,4

Источник: база данных по железным дорогам Латинской Америки Всемирного банка, www.worldbank.org