

Демонополизация железных дорог

Ф.И. ХУСАИНОВ,
канд. экон. наук

Та модель, которую сегодня принято называть “британской моделью приватизации железных дорог”, изначально не имела никакого отношения к железнодорожному транспорту. Она родилась как ответ на некоторые проблемы в рамках неинституционального направления экономической науки. Эта теория применялась к таким отраслям, как телефонная связь, электроэнергетика и кабельное телевидение

Чтобы разобраться в истоках идей демонополизации, необходимо вспомнить проблемы, с которыми столкнулись экономисты, разрабатывавшие теорию монопольных рынков.

Одна из основных особенностей монополизированного рынка – установление цены, превышающей тот уровень, который сложился бы на конкурентном рынке. В условиях, когда структура рынка более конкурентна, прибыль и рентабельность в общем случае ниже.

Западные исследователи установили, что:

- на тех рынках, где доля восьми компаний составляла в среднем 80%, рентабельность была выше среднеотраслевой;
- издержки предприятий тем выше, чем выше уровень концентрации производства;
- с ростом барьеров для проникновения импорта увеличиваются издержки производства, т. е. при сильной конкуренции со стороны импорта высокая концентрация производства не препятствует повышению эффективности.

Отсутствие конкурентного давления на норму прибыли приводит к ослаблению стимулов, направленных на минимизацию своих издержек, и ослаблению заинтересованности в инновационных процессах. Если конкурентная отрасль производит продукцию с ценой, соответствующей предельным минимальным издержкам, то для монополизированной отрасли цена на производимую продукцию, как правило, выше предельных минимальных издержек. Следовательно, **в условиях монополии в общем случае цена будет выше, а объем выпуска ниже, чем при конкуренции.**

Говоря о социальных последствиях монополизма, обычно отмечают, что монополии делают потребителей беднее, сокращая количество видов товаров по отношению к тому, которое могло бы иметь место в условиях конкуренции.

Что касается монополий, возникших в результате государственного регулирования конкуренции, то, согласно выводам многих западных исследователей, потери от их действия превышают потери от “частной” монополии. Так, потери общества в регулируемом секторе американской экономики превышают потери от монополизации в нерегулируемом секторе, представленном большими размерами.

Вместе с тем возможна ситуация, при которой конкуренция между двумя производителями товара (или поставщиками услуг) невозможна по технологическим или экономическим причинам, и рост объема производства единственного субъекта сопровождается снижением удельных издержек. Рынок, на котором долгосрочные средние издержки достигают минимума только тогда, когда его обслуживает один продавец, называют **рынком естественной монополии**.

Можно предположить, что отличительное свойство естественной монополии – наличие инфраструктурной сети, а объем инвестиций, необходимых для создания альтернативной инфраструктуры, является барьером на входе в отрасль для новых фирм. Так, прокладка альтернативной железнодорожной ветки или подвод двух водопроводов к одному дому, как правило, экономически нецелесообразны из-за наличия значительного эффекта экономии от масштабов производства в этих отраслях.

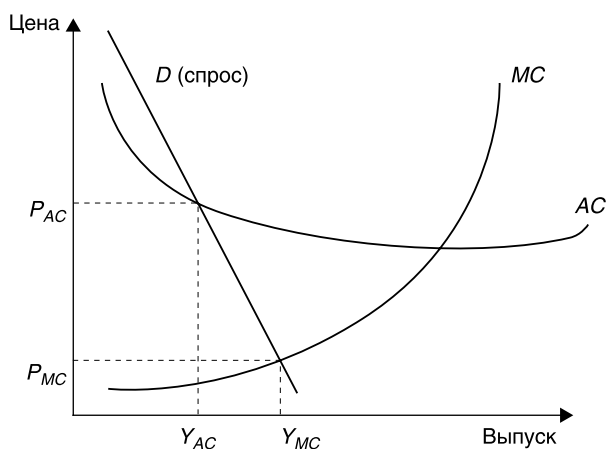
Согласно существующему определению, **инфраструктура** – это сети, где осуществляются поставки продукции между удаленными друг от друга (как в пространстве, так и во времени) экономическими агентами, а также отрасли экономики, эксплуатирующие такие сети.

РАО “ЕЭС России” (до его упразднения) объединяло и электростанции, и электросети; в состав ОАО “Газпром” наряду с добывающими предприятиями входит Единая система газоснабжения России; в состав ОАО “РЖД” входят как железнодорожный путь, так и принадлежащий ему подвижной состав.

Естественная монополия инфраструктурных сетей может ослабляться конкуренцией между различными типами таких сетей (конкуренцию железнодорожной ветке может составить нефтепровод, а тоннелю через Ла-Манш – паромный транспорт).

Может показаться, что осуществить регулирование монополии с целью устранения неэффективности очень легко: от регулирующего органа требуется лишь установить цену на уровне предельных издержек, а максимизация прибыли довершит остальное – объем производства сравняется с объемом спроса при данной цене. При этом упускается из виду следующий важный аспект проблемы: может случиться так, что при установленной подобным образом цене прибыль монополиста окажется отрицательной.

Графическая модель естественной монополии представлена на рисунке. Здесь точка минимума кривой средних издержек (AC – от англ. *average costs*) находится справа от кривой спроса, а точка пересечения кривой спроса и кривой предельных издержек (MC – от англ. *marginal costs*) лежит под кривой средних издержек.



Графическая модель естественной монополии

В точке (Y_{AC}), где цена равна средним издержкам, естественная монополия будет покрывать свои издержки, но производить слишком малый объем продукции по сравнению с эффективным производством ($Y_{AC} < Y_{MC}$). В точке (Y_{MC}), где цена равна предельным издержкам, несмотря на эффективный объем выпуска, монополия будет не в состоянии покрыть свои издержки (точка $P_{MC} Y_{MC}$ расположена ниже кривой средних издержек). Такие ситуации возникают в отраслях с большими постоянными издержками и относительно небольшими предельными издержками – в отраслях естественных монополий.

Эксплуатация железнодорожного транспорта предполагает высокие постоянные издержки на содержание инфраструктуры (путей, станций, постоянных устройств)

при относительно низких предельных издержках на перевозку дополнительного вагона (или дополнительного пассажира).

С целью регулирования естественных монополий в одних странах их полностью передавали в собственность государству, в других их деятельность регулировалась правительствами.

Регулирование естественных монополий

Государство может воздействовать на цены в отраслях естественных монополий двумя способами:

- за счет регулирования цен и тарифов;
- путем внедрения и развития элементов конкуренции.

При **ценовом регулировании** могут быть использованы следующие методы:

- предельных издержек (государство требует, чтобы устанавливаемая монополистом цена равнялась его предельным издержкам);
- средних издержек (вся прибыль монополиста, за исключением нормальной, изымается, т. е. цена равна средним издержкам);
- установления потолка цен (или, как вариант, ограничения предельной рентабельности).

При **методе предельных издержек** достигается оптимальный объем производства, но это часто приводит к убыткам и необходимости субсидировать монополию за счет государственных средств.

Лишенный этого недостатка **метод средних издержек** может дать результат, при котором выпускаемой продукции будет недостаточно для эффективного функционирования экономики в целом. В то же время данный метод не создает заинтересованности в минимизации издержек, так как монополист заранее знает, что его расходы будут компенсированы.

Установление потолка цен обычно приводит к дефициту продукции.

Если регулируемая фирма не должна субсидироваться, она должна получать неотрицательную прибыль, а это значит, что она должна производить продукцию в точке, лежащей на или над кривой средних издержек. При этом, если фирма должна предоставлять услуги всем, кто готов за них заплатить, она должна производить также и в точке, лежащей на кривой спроса.

Следовательно, естественная монополия будет производить в точке, подобной точке (P_{AC}, Y_{AC}) . Здесь фирма продает свою продукцию по цене, равной средним издержкам производства, так что она покрывает свои издержки, однако ее выпуск слишком мал по сравнению с эффективным объемом выпуска. Это решение часто принимается в качестве так называемой политики "второго наилучшего решения" ("квазиоптима") в отношении ценообразования на продукцию естественной монополии. Регулирующие правительственные органы устанавливают цены, которые позволяют фирме производить безубыточно в той точке, где цена равна средним издержкам.

Проблема, с которой сталкиваются регулирующие органы, – определение истинных издержек фирмы. Многие страны с рыночной экономикой или в умеренной степени субсидируют естественные монополии, придерживаясь метода предельных издержек, или эксплуатация естественной монополии полностью передается правительству с субсидированием убытков из государственного бюджета.

Такова, как правило, практика в отношении систем общественного транспорта – автобусы, метрополитены, железнодорожные перевозки. В этой ситуации субсидии могут отражать не неэффективность функционирования как таковую, а, скорее, просто высокие постоянные издержки, связанные с эксплуатацией подобных отраслей.

Вместе с тем субсидии могут означать как раз неэффективность. Проблема в отношении монополий, управляемых правительством, состоит в том, что измерить издержки государственных предприятий часто бывает труднее, чем частных предприятий, регулируемых государством.

Сложна и другая проблема – **установление "разумной" или "справедливой" нормы прибыли**. Практика показывает, что регулирование цен и тарифов на продукцию субъектов естественных монополий посредством установления фиксированной нормы прибыли на вложенный капитал служит стимулятором для поиска незаконных путей получения "справедливой" прибыли.

Постепенно большинство сначала зарубежных, а затем и отечественных экономистов пришло к выводу, что в целом ряде аспектов государственное регулирование деятельности естественных монополий в принципе несовершенно и неэффективно.

Причина этой неэффективности, по их мнению, кроется в том, что практически во всех странах у регулирующих органов не хватает ни времени, ни квалифицированного персонала, ни информации. В большинстве случаев проверки финансовых отчетов и бухгалтерских документов субъектов естественных монополий случайны, поверхностны и растянуты во времени. Свои заключения контрольные органы строят в основном на основе данных, предоставляемых самими проверяемыми предприятиями. Эффективность подобного регулирования невысока, и оно часто приносит больше вреда, чем пользы.

Если методы регулирования естественной монополии недостаточны, то, возможно, что усиление конкуренции в максимально возможной сфере приведет к снижению тарифов и, следовательно, издержек предприятий, пользующихся услугами естественной монополии.

С точки зрения долгосрочной стратегии нужны более эффективные меры принуждения монополистов к цивилизованному поведению, чем административное регулирование цен и тарифов. Альтернативный способ воздействия на естественных монополистов – **де-регулирование и стимулирование конкуренции.**

Конкуренция на рынке транспортных услуг

В сфере железнодорожных перевозок можно идти путем усиления как внутриотраслевой конкуренции (политика “либерализации доступа к рельсам”), так и конкуренции (в максимально возможной степени) между различными видами транспорта.

В настоящее время большинство западных ученых, занимающихся анализом монопольных рынков, согласно с тем, что везде, где только возможно, необходимо стремиться к конкуренции, пусть даже далекой от совершенства, а не полагаться на регулирование.

Основные параметры, определяющие условия выделения конкурентных сегментов рынка транспортных услуг:

- наличие альтернативных вариантов осуществления перевозок;
- взаимозаменяемость транспортных услуг;
- удельный вес на рынке транспортных услуг;
- величина издержек производства.

Рассматривая проблемы конкуренции на транспортном рынке, необходимо отметить, что железнодорожный транспорт конкурирует с автомобильным, трубопроводным, воздушным и водным транспортом. Вопрос, есть ли у конкретного перевозчика реальная экономическая альтернатива, кроме обслуживающей его железной дороги, следует рассматривать в каждой конкретной ситуации. Тем не менее не надо забывать, что железная дорога не всегда является монополистом, в том смысле, что она не всегда оказывает определяющее влияние на рынок. Ведь около 70% железнодорожных линий имеют параллельные автомобильные дороги.

Наибольшая конкуренция между железнодорожным и **автомобильным транспортом** при перевозке грузов возможна на средних расстояниях, которые соответствуют протяженности межобластных транспортных связей соседних областей или областей одного экономического района. Более того, в сегменте короткопробежных перевозок автомобильный транспорт имеет преимущества перед железнодорожным транспортом.

Сегменты рынка транспортных услуг с конкуренцией железнодорожного и **внутреннего водного транспорта** обусловлены природно-географическими факторами: наличием параллельных железнодорожных и водных путей сообщения, продолжительностью периода навигации, а также определенной структурой грузопотоков, характерных для водного транспорта.

В настоящее время на внутреннем водном транспорте большую часть составляют перевозки строительных, лесных и нефтеналивных грузов. Среднее расстояние перевозки этих родов грузов по железной дороге сопоставимо со средним расстоянием перевозки грузов внутренним водным транспортом. Из этого следует, что конкуренция между железнодорожным и внутренним водным транспортом реально существует.

В географическом отношении основной полигон, где существует конкуренция между железнодорожным и внутренним водным транспортом, представлен путями сообщения Волжско-Камского водного бассейна и отдельными параллельными направлениями двух видов транспорта на севере европейской части страны и в ее восточных регионах.

В сфере внутренних грузовых перевозок конкурентными между железнодорожным и **морским транспортом** (каботажное плавание) считаются направления, расположенные в Азово-Черноморском, Балтийском и Дальневосточном бассейнах.

Внутриотраслевая конкуренция: свободный доступ к инфраструктуре

Необходимо отметить наличие еще одного вида конкуренции – внутриотраслевой, т. е. конкуренции между операторами железнодорожного подвижного состава, осуществляющими перевозки в своих вагонах (своими локомотивами) с использованием одной инфраструктурной сети.

Такая модель называется “британской”, а процесс перехода к ней – “либерализацией доступа к рельсам”.

Впрочем, данная модель не уничтожает монополию, так как компания – владелец инфраструктуры все же остается монополистом.

Несмотря на огромное количество трудов о “вреде” монополии и солидный практический опыт, долгое время экономисты не находили приемлемого решения монопольной проблемы. Причины крылись в изначальном утверждении, что частная монополия приводит к установлению монопольных цен.

Однако подобного результата можно избежать, если использовать механизм торгов за монопольную **франшизу**, присуждаемую

фирме, предложившей поставлять производимый продукт на наиболее выгодных условиях. Иначе говоря, если в данной отрасли нельзя обеспечить конкурентное предложение, то конкуренция может быть инициирована на начальном этапе – при организации торгов за право быть монополистом, за франшизу на естественную монополию.

Предполагается, что победитель торгов (предложивший наименьшую цену поставки) лишится мотивов “раздувать” свои эксплицитные издержки, а усиление его стимулов к оптимизации размещения ресурсов приведет к сокращению имплицитных трансакционных издержек. Кроме того, периодичность проведения торгов за франшизу должна усилить стремление как самого владельца временной франшизы, так и его потенциальных конкурентов к поиску более экономичных организационных и производственных технологий, чтобы предложить на будущих торгах конкурентоспособную цену поставки.

Тем не менее, ключевыми проблемами простой модели торгов за франшизу являются: создание у победителя торгов стимула к инвестированию в высокоспециализированные активы и высокие издержки на передачу этих активов от прежнего победителя торгов новому.

Преодолеть указанные недостатки можно, если **отделить инфраструктурную сеть от операций по ее эксплуатации**. Это означает, что компания, являющаяся владельцем инфраструктуры, заключает с победителем торгов договор на эксплуатацию сети или участка сети. Причем эксплуатировать сеть, например, железных дорог могут одновременно несколько компаний – операторов подвижного состава, конкурирующих между собой за право перевозить тот или иной груз или пассажиров.

Компания – владелец сети железных дорог ответственна перед своими акционерами и/или регулирующими органами за поддержание сети в приемлемом состоянии. Она будет производить инвестиции за счет арендной платы, поступающей от компаний – операторов подвижного состава. Естественно, что у владельцев инфраструктуры появится стимул вместо инвестирования в инфраструктуру увеличивать дивиденды или заработную плату. Однако, помимо регулирующих органов, за надлежащим соблюдением выполнения договора аренды компанией – владельцем инфраструктуры будут следить операторы сети. А, как известно из мирового опыта, независимый частный пользователь способен осуществлять контроль за соблюдением договора гораздо эффективнее государственных органов.

В 1991 г. Комиссия ЕС потребовала (Директива № 91-440) отделения инфраструктуры от операций для всех европейских железных

дорог и предоставления доступа к инфраструктуре для всех компаний – операторов подвижного состава.

В ноябре 1993 г. описанная выше модель была реализована в Великобритании. К этому времени уже были приватизированы железные дороги Чили, Аргентины, Японии, Новой Зеландии. Позднее начались приватизационные процессы на железных дорогах Италии, Нидерландов, Мексики, Канады, Чехии, Венгрии, Боливии, Бразилии, Алжира и других стран.

В России интерес к британской модели вызван тем, что, в отличие от США, где исторически сеть железных дорог развивалась таким образом, что рядом сосуществовали параллельные ветки, принадлежащие разным владельцам, сеть железных дорог Великобритании напоминает радиальное расположение российских железных дорог, которое затрудняет (или делает невозможным) создание конкуренции между отдельными железными дорогами.

Опыт Великобритании

В Великобритании был принят Закон о железнодорожном транспорте, в соответствии с которым с 1 апреля 1994 г. Британские железные дороги (British Rail) как единое целое окончательно прекратили свое существование. Образованная компания "Railtrack" стала владеть инфраструктурой железных дорог (железнодорожными путями, станциями, системами СЦБ и связи, искусственными сооружениями), но не заниматься их эксплуатацией.

Функции эксплуатации, включая менеджмент (время поездок, графики движения), стали выполнять эксплуатационные компании, получающие франшизы на 5–7 лет. После приватизации на сети заработали 26 пассажирских и 6 грузовых компаний – операторов подвижного состава, а также 11 компаний, занимающихся ремонтом и текущим содержанием пути. Были также проданы компании "Rail Express Systems" (предоставляла услуги железнодорожного транспорта для почтового управления Великобритании) и "Red Star" (оказывала розничные услуги по доставке посылок с использованием свободных мест на междугородных пассажирских поездах). Все шесть депо крупного ремонта были приватизированы и, предоставляя услуги по ремонту компаниям – операторам подвижного состава, стали конкурировать между собой.

Кроме того, были созданы две государственные структуры: Ведомство по выдаче франшиз (OPRAF) и Ведомство железнодорожного распорядителя. **Ведомство по выдаче франшиз** (возглавляет управляющий по франчайзингу) не только занимается выдачей франшиз, но и предоставляет субсидии, необходимые для пассажирских перевозок. **Ведомство железнодорожного распорядителя** (воз-

главляет управляющий по вопросам железнодорожного регулирования) должно было содействовать развитию свободной конкуренции, предотвращать действия, противоречащие ее принципам, и защищать интересы потребителей услуг железных дорог и компаний, осуществляющих железнодорожные перевозки. Все потенциально возможные конфликты между "Railtrack" и эксплуатационными компаниями относились к ведению управляющего по вопросам железнодорожного регулирования.

Еще одной из важных задач управляющего по вопросам франчайзинга стало проведение переговоров с "Railtrack" о выделении "ниток" графика движения поездов. Замысел же на более отдаленную перспективу состоял в том, что "Railtrack" будет продавать "нити" графика движения поездов на основе обычных коммерческих принципов.

Особо следует коснуться вопроса **организации торгов за франшизу на пассажирские перевозки**. Пассажирские перевозки в Великобритании, как и в подавляющем большинстве других стран, были убыточными и субсидировались государством. С самого начала правительство ориентировалось на то, что приватизация должна привести к улучшению качества и снижению цены услуг, предоставляемых населению. Поэтому в результате приватизации нельзя было допустить ни сокращения величины предложения транспортных услуг, ни увеличения тарифа за проезд. Из этого следовало, что правительство должно было субсидировать пассажирские перевозки, используя для этого средства налогоплательщиков. В результате обсуждения этой проблемы родилась идея: использовать несколько модифицированную модель торгов за франшизу, в которой основным критерием для определения победителя торгов была **минимальная запрашиваемая субсидия**.

Разделение Британских железных дорог на более 70 отдельных коммерческих компаний подвергалось некоторыми экономистами критике, в т. ч. и за то, что подобная приватизация могла оказаться экономически неэффективной. Однако уже на первом этапе (1996–2000 гг.) **финансовые показатели отрасли кардинально улучшились**, появилась возможность для значительных капитальных вложений в инфраструктуру.

В результате доля рынка и объемы перевозок стали расти, производительность труда удвоилась. Объем пассажирских перевозок к 2000 г. увеличился на 25%; грузов – на 22%. Число поездов выросло на 1300 в сутки (на 12%). Пунктуальность повысилась: число опозданий в 2000 г. по сравнению с 1996 г. уменьшилось на 40%. Грузооборот увеличился на 39% и достиг 44,2 млрд т-км.

Возросший объем работы требовал увеличения инвестиций. За три года инвестиции частного сектора удвоились и в 1999 г. со-

ставили 2 млрд ф. ст.; к 2000 г. они достигли 2,5 млрд ф. ст. Британские эксперты отмечали, что инвестиции частного сектора превысили уровень капитальных вложений государственных железных дорог. В 1997–1998 гг. произошло несколько крупных аварий, и некоторые сделали вывод, что это следствие приватизации. В действительности общее количество аварий в расчете на 1 поезд-км снизилось в 2,5–2,8 раза: с 0,45–0,50 случаев на 1 млн поезд-км в 1980–1990 гг. до 0,18 в 2000 г. Также заметно повысилось качество обслуживания.

Вместе с тем большое количество игроков сильно усложнило и запутало процесс принятия решений. Кроме того, на “Railtrack” было наложено множество ограничений и запретов. Так, британское законодательство предполагало **государственное вмешательство** во всех случаях, когда со стороны компании будет проявляться стремление получить сверхприбыль от инвестиций или отказаться от проектов развития без достаточно обоснованных причин.

Компания “Railtrack” получила монопольные права на услуги по предоставлению рельсов операторам-первозчикам. Это подкреплялось субсидиями, которые, снижая стоимость услуг компании, уничтожали стимулы к строительству альтернативных частных линий, способных составить конкуренцию монополисту. Удешевление прав пользования рельсовыми путями способствовало чрезмерно интенсивному использованию дорог перевозчиками.

“Railtrack” не имела права действовать на своих собственных дорогах в качестве оператора. Государство принуждало компанию к осуществлению инвестиционных проектов, которые акционеры не находили привлекательными, и запрещало отказываться от некоторых проектов (например, не позволило закрыть на ремонт линию Лондон – Манчестер – Глазго, когда руководители компании приняли такое решение).

На “Railtrack” распространялась изощренная система различных государственных премий и штрафов, призванных изменить ее стимулы и направить усилия менеджмента не на максимизацию прибыли, а на соблюдение разных технических и статистических критериев.

В результате компания “Railtrack” так и не стала прибыльной, хотя и сократила сумму убытков по сравнению с тем периодом, когда British Rail находилась в государственной собственности. Компания не смогла не только найти достаточно средств для поддержания инфраструктуры, но и выйти из этой ситуации через сокращение части сети, закрыв некоторые линии или продав их другой компании. В итоге, после нескольких серьезных катастроф “Railtrack” лишилась своей популярности, и правительство прекратило ее субсидирование, сохранив, однако, все требования.

Затем произошло неизбежное банкротство, однако активы "Railtrack" не достались кредиторам и не были проданы с аукциона, а попали в собственность квазигосударственной "бесприбыльной корпорации без акционеров" (a company limited by guarantee) "Network Rail".

Фактически Великобритания восстановила государственную собственность и субсидии на железнодорожную инфраструктуру, причем в общественном сознании укрепилось мнение о том, что крах "Railtrack" был вызван не государственным регулированием, а неспособностью рыночных сил управиться с железными дорогами.

По мнению экономистов, система, в которой жила "Railtrack", противоречила принципам свободного предпринимательства в большей степени, чем обычная государственная монополия, что не позволило приблизиться к нормальной модели существования отрасли.

История с "британской моделью" раскрыла ряд важных проблем, вполне актуальных и для России, решение которых можно отнести как на краткосрочный период, так и на дальнюю перспективу.

Так, **в краткосрочной перспективе** представляется целесообразным сохранить за владельцем инфраструктуры (ОАО "РЖД") право заниматься как оказанием услуг по перевозке грузов, так и любыми другими видами деятельности на усмотрение Компании. При этом государству не следует чрезмерно вмешиваться в работу Компании, полагая, что рынок сам отрегулирует и ее долю на рынке, и необходимость оказания тех или иных услуг.

Вместе с тем **в долгосрочной перспективе**, несмотря на сильные аргументы в защиту организации отрасли как набора отдельных вертикально интегрированных компаний, представляется необходимым полное отделение услуг по предоставлению инфраструктуры от услуг по организации перевозки. При этом необходимо сохранить за владельцем инфраструктуры возможность оказывать услуги по предоставлению тяги, а грузоотправителю обеспечить свободу выбора: пользоваться своими локомотивами, локомотивами перевозчика (оператора) или локомотивами владельца инфраструктуры.