



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лаборатория системного анализа
отраслевых рынков ИПЭИ РАНХиГС

Доклад на тему:
**«Реформирование сектора грузовых
железнодорожных перевозок:
мировой опыт и пути развития для
России»**

Докладчик: Томаев А.О.
E-mail: tomaev@ier.ru

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ДОКЛАДЕ:

Актуальность :

Стремление РФ к росту эффективности в сфере транспорта, включая сектор грузовых ж/д перевозок, делает важным поиск наиболее оптимальной модели организации рынка

Содержание:

- Устройство сектора железнодорожных перевозок в разных странах. Глобальный обзор
- Оценка степени эффективности различных реформ в научной литературе
- Российский опыт реформ
- Возможные пути дальнейшего реформирования сектора для России

УСТРОЙСТВО СЕКТОРА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗОК

Устройство сектора определяется следующими аспектами :

- Принадлежность и управление железными дорогами

Гос. ведомство
(Швеция)

Компания (гос. / частная, часто
через концессию)
(РФ, КНР, почти весь ЕС)

Частное владение
(США, Канада, Бразилия)

- Разделение инфраструктуры и операций

Интегрированная модель
(Китай, США, Канада*)

Полная сепарация
(Швеция, ВБ, Испания)

Частичная сепарация
(РФ**, Германия, Франция)

- Организация конкуренции внутри сектора

Монополия
(явно доминирующие игроки в:
РФ, Китае, ряде стран СНГ)

Конкуренция за пути (право
ведения деятельности на
участке сети на период)
(Бразилия)

Конкуренция на пути (в рамках
свободного доступа операторов
к сети)
(значительная часть ЕС)

*в США и Канаде есть при этом «горизонтальное» разделение

** часть исследователей считают сектор РФ интегрированным

УСТРОЙСТВО СЕКТОРА В РАЗНЫХ СТРАНАХ . КИТАЙ

- Изначально сектор управлялся Министерством железных дорог, которое занималось хозяйственным управлением и имело административные функции
- В начале 2000-х: шаги к вертикальной сепарации, которые были признаны неуспешными из-за ряда причин: финансовые потери, дублирование функций и т. д. Итог: возврат к интегрированной структуре

В 2013 была проведена масштабная реформа:

- Было упразднено МЖД, создана госкомпания China Railways Corporation (подчинена напрямую правительству)
- Административные функции перешли Национальному железнодорожному управлению (устанавливает технические стандарты, следит за вопросами безопасности и т.д.) и Министерству транспорта

УСТРОЙСТВО СЕКТОРА В РАЗНЫХ СТРАНАХ. КИТАЙ

После реформы 2013

- Сектор остался монополизированным. 18 железнодорожных компаний, объединенных под эгидой China Railway Corporation, не являются самостоятельными
- Компания CRC применяет перекрестное субсидирование. В частности, финансовая помощь оказывается компаниям с низким объемом грузоперевозок
 - *Практика перекрестного субсидирования ставит Китай в один ряд, к примеру, с Россией, Украиной и Индией*
- В настоящий момент в Китае идет обсуждение поиска более совершенного устройства сектора, при котором транспортные компании будут лучше откликаться на запросы рынка и управляться с ориентацией на коммерческие цели

УСТРОЙСТВО СЕКТОРА В РАЗНЫХ СТРАНАХ. КИТАЙ

Развитие инфраструктуры и перевозок

- В рамках пятилетки 2016-2020 гг. Китай увеличил протяженность железных дорог на 18% до уровня 146 тыс. км. (соединив 99% городов с населением свыше 200 тыс. человек)
- Протяженность высокоскоростных железных дорог стала наибольшей в мире и достигла 38 тыс. км (ими были соединены 95% городов-миллионников)
- Около 70% пассажирских перевозок в данный период пришлось на ВЖД
- В 2019 году на ж/д пришлось 9,5% всех грузоперевозок (в 2017 – 7,8%)
- С 2015 по 2019 объем перевезенных грузов вырос на 6,9%, а число перевезенных пассажиров – на 9,6%

УСТРОЙСТВО СЕКТОРА В РАЗНЫХ СТРАНАХ. КИТАЙ

Финансирование инфраструктуры

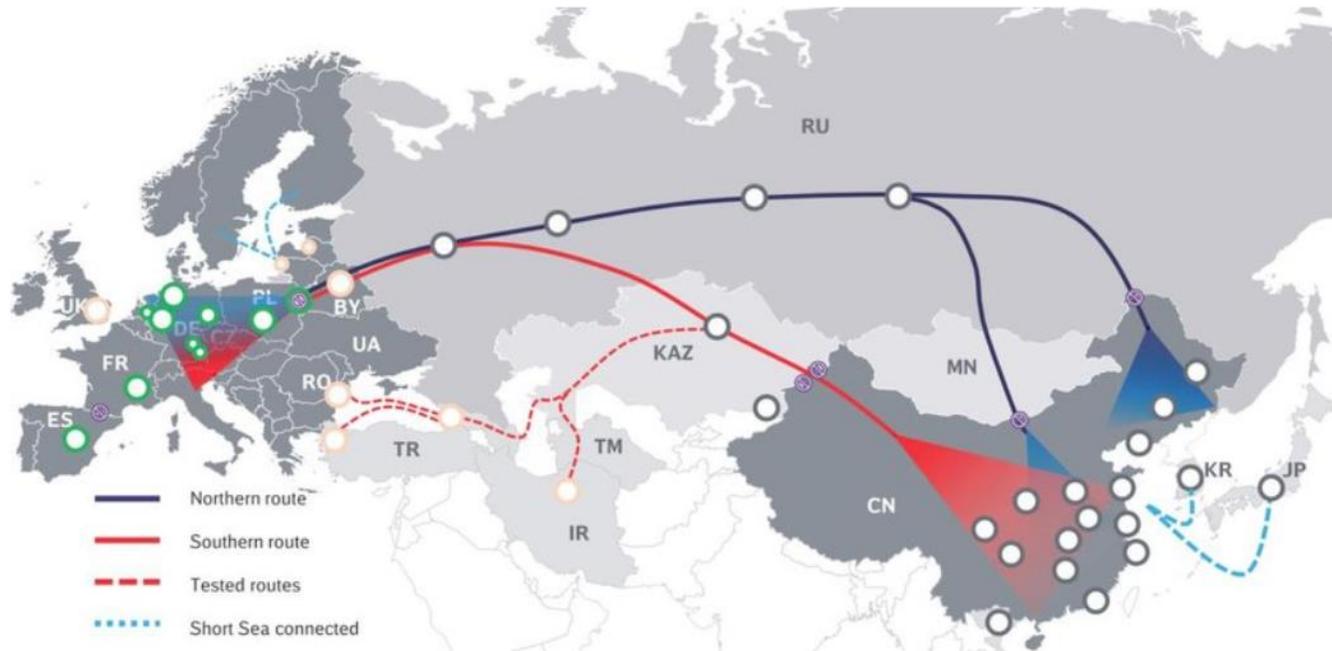
- Долгое время основным инвестором в секторе был Фонд строительства железных дорог. Сейчас 90% инвестиций приходятся на CRC
- Вследствие высокой потребности в инвестициях, руководство Китая со временем позволило финансировать строительство ж/д региональным правительствам и частным инвесторам (китайским и зарубежным)
- Сейчас Китае 109 совместных (joint-venture) компаний. Обычно 60% в них принадлежит China Railway Corporation
- *Большая часть железных дорог Китая принадлежит государству (синий цвет)*
- *Часть создана и принадлежит государственно-частным компаниям (желтый цвет)*



УСТРОЙСТВО СЕКТОРА В РАЗНЫХ СТРАНАХ. КИТАЙ

Контейнерные перевозки

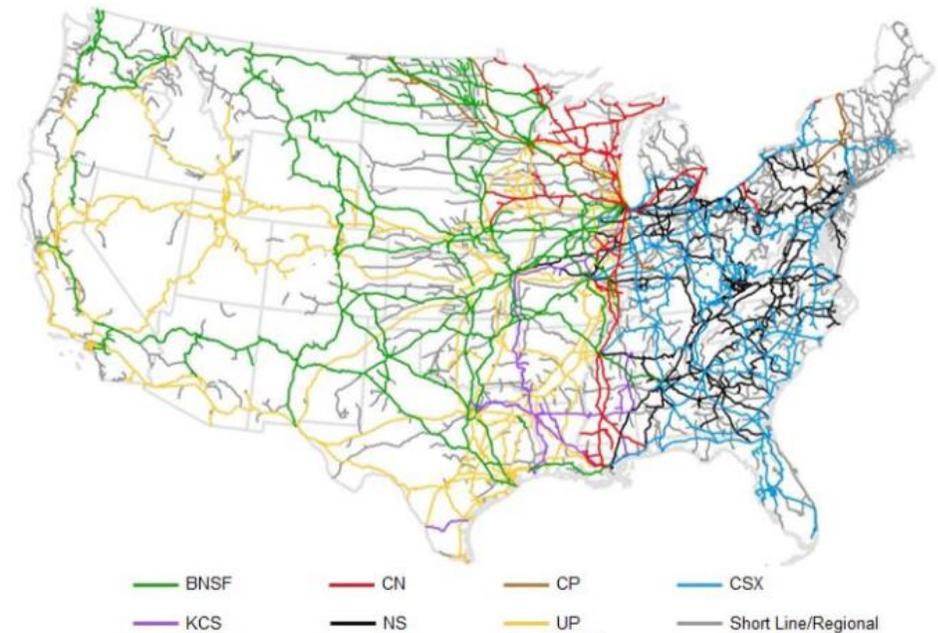
- Несмотря на быстрый рост ж/д грузоперевозок, контейнерные перевозки в Китае достаточно мало развиты. Для отвоевания части этого рынка (в первую очередь, у автомобильного транспорта) CRC начало программу инвестиций
- В частности, CRC хочет развить контейнерные перевозки по северному и южному ж/д коридорам в Европу (в рамках проекта «Один пояс, один путь»)



УСТРОЙСТВО СЕКТОРА В РАЗНЫХ СТРАНАХ. США

США (пример американской модели)

- Сеть в основном принадлежит семи крупным частным грузоперевозчикам
- Существует конкуренция внутри сектора
- Взаимный доступ компании предоставляют добровольно
- Доступ к сети для пассажирской государственной компании принудителен
- Тарифы регулируются мягко. Государство может устанавливать ценовые планки. Однако, по факту ценовое регулирование практически отсутствует



УСТРОЙСТВО СЕКТОРА В ЕВРОПЕ

Общая картина

- Отделение инфраструктуры от операций
 - Шведская модель (полное отделение функций по управлению инфраструктурой от бизнеса по перевозкам)
 - Немецкая модель (государственный холдинг объединяет управляющую инфраструктурой компанию и главного перевозчика; при этом возможен доступ к сети независимых компаний)
 - Французская модель (сепарация по части функций – к примеру, инвестиции в сеть, расписание; интегрировано – ремонт сети, безопасность...)
- Обеспечение конкуренции между перевозчиками
- Независимое функционирование регулятора

УСТРОЙСТВО СЕКТОРА В ЕВРОПЕ

Типы моделей по странам

Полная сепарация (шведская модель)	Холдинговая модель (немецкая)	Сепарация ключевых функций (французская модель)	Вертикально интегрированная модель
Швеция	Германия	Франция *	Россия**
Великобритания	Австрия	Чехия	Беларусь
Финляндия	Бельгия	Эстония	Украина
Дания	Италия	Венгрия	США
Нидерланды	Латвия	Словения	Канада
Норвегия	Польша	Люксембург	Япония
Испания	Греция		Китай
Португалия	Швейцария		Ирландия
Словакия			Северная Ирландия
Литва			

* с 2015 года Франция начала шаги к холдинговой модели

** Есть определенная степень вертикальной сепарации

ВЫВОДЫ ИЗ ГЛОБАЛЬНОГО ОБЗОРА

1. Структура рынка грузовых железнодорожных перевозок в разных странах существенно различается
2. Устройство сектора связано с общим уровнем либерализации в стране
3. Наблюдается пространственная корреляция (в Северной и Южной Америке все изученные страны пошли по пути горизонтальной сепарации, Европа и Россия— по пути вертикальной)

ОЦЕНКА МЕР ЕС В НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ

Вертикальная сепарация

- ❖ Вертикальная сепарация является мерой, по которой в научной литературе нет консенсуса. Экономисты приходят к противоположным выводам
 - сторонники: сепарация помогает обеспечить недискриминационный вход на рынок и конкуренцию
 - противники: она снижает экономию от масштаба и увеличивает издержки координации, усложняет регулирование

ОЦЕНКА МЕР ЕС В НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ

Стимулирование конкуренции (свобода входа на рынок)

1. Не все научные работы подтверждают эффективность данной меры
2. Общий консенсус, тем не менее, состоит в том, что активизация конкуренции ведет к росту эффективности

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ РЕФОРМ

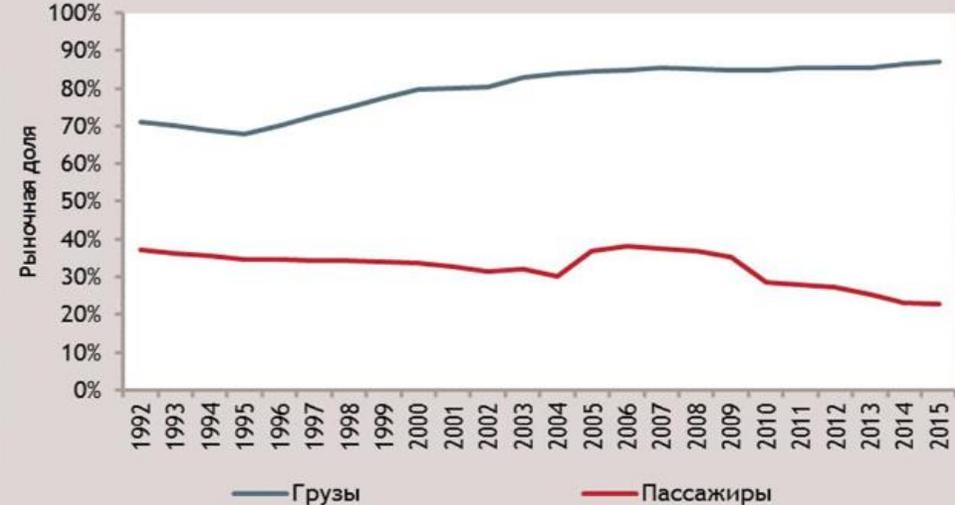
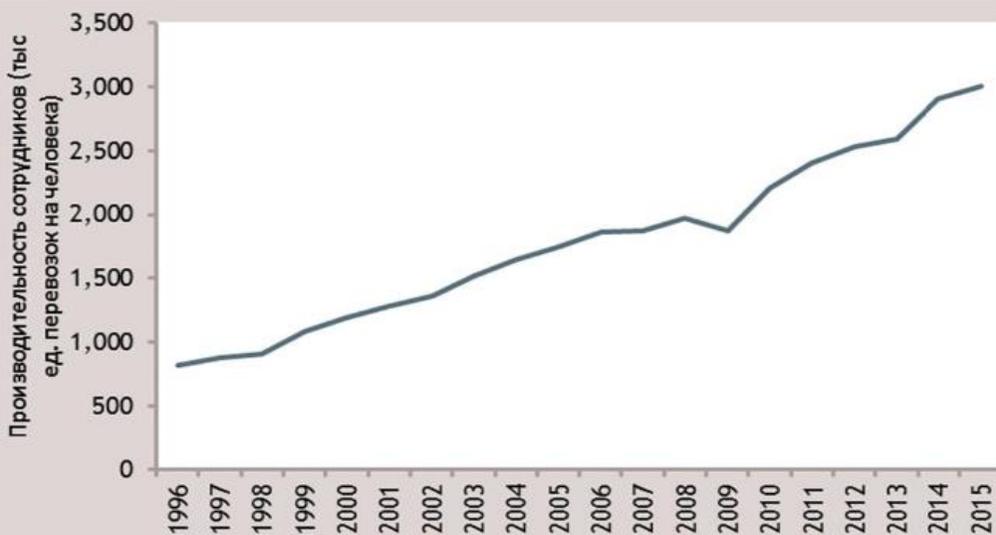
Основные этапы реформ:

- Создание госкомпании РЖД (**2003** год)
- Создание дочерних компаний РЖД и передача им части собственности (**2003-2005** года)
- Снижение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых (**2003-2005** года)
- Приватизация дочерних компаний, в т.ч. Первой грузовой компании (**2011** год)

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ РЕФОРМ

Результаты реформ:

- Отделение функций хозяйственного управления от государственного управления
- Возникновение независимых операторов
- Существенный рост парка грузовых вагонов
- Рост операционной производительности и производительности труда (данные ВБ и ВБРР)



Примечание: грузоперевозки приведены в тонно-км, пассажироперевозки — в пассажиро-км. Расчеты рыночной доли грузоперевозок не включают транспортировку по трубопроводам. Данные за 1993–94, 1996–99 и 2001 гг. отсутствуют, приведенные показатели вместо отсутствующих объединены в единый график.

Источник: годовые отчеты РЖД и информация Росстата

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ РЕФОРМ

Критика:

1. Принцип конкурентного рынка не был полноценно воплощен
 - Операторы, не связанные с РЖД, не получили возможность владеть локомотивами (за редким исключением)
2. Приватизация не была прозрачной
3. При росте парка грузовых вагонов не наблюдалось развитие инфраструктуры

ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЛАНЫ ПО РЕФОРМАМ

На данный момент среди обсуждаемых шагов:

1. Приватизация локомотивов (допускается в форме эксперимента)
2. Изменение тарифной системы (активная подготовка). Предварительно:
 - отмена формирования тарифа на основе среднесетевой себестоимости
 - установка единого тарифа на порожний пробег
 - сближение тарифов для разных грузов
 - зависимость от клиента, маршрута, учет типа вагона (а не груза, как сейчас)

Цели в рамках изменения тарифной системы с точки зрения РЖД:

- Снижение перекрестного субсидирования грузов
- Повышение конкурентоспособности с автомобильным транспортом

ОСНОВНЫЕ ПУТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

Аргументы в пользу европейской модели

- Позволяет создать высокий уровень конкуренции на рынке перевозок
- Россия уже начала двигаться в этом направлении с начала 2000-х годов

Аргументы в пользу американской модели

- Модель имеет большой потенциал привлечения частных инвестиций в инфраструктуру. Один из успешных примеров – Мексика
- Европейская модель использовалась в секторах, где доминируют пассажирские перевозки, а американская – где доминируют грузовые

Фрибель, Гуриев и соавторы (2007)

- Исследование предполагает возможность реализации американской модели в европейской части России
- На некоторых маршрутах спроектирована даже параллельная конкуренция североамериканского типа (Омск-Москва, Санкт-Петербург – Черное море)



ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ

- Как отмечает Питтман (2016), в России никогда не было серьезного обсуждения возможности движения к американской модели. Кроме того, она предполагает потерю государством полного контроля над ж/д сетью
- Дальнейший поиск оптимальной модели рынка сводится скорее к вопросу о том, насколько полно РФ следует проводить реформы европейского типа



Французская

- В изученной литературе нет доводов в ее пользу
- Сама Франция с 2015 года двигается к немецкой модели



Немецкая

- Допускает высокую конкуренцию без недостатков верт. сепарации
- Может считаться средним между РФ и Швецией



Шведская

- Полная верт. сепарация и конкуренция
- Предполагает радикальное изменение структуры сектора в РФ

ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ

Немецкая модель наиболее предпочтительна, так как она:

- Может дать возможность для более интенсивной и более справедливой конкуренции
 - Научная литература подтверждает пользу конкуренции
- Не предполагает полную вертикальную сепарацию
 - Польза данной меры – предмет дискуссий
- Предполагает менее радикальные изменения, чем шведская модель, и в случае (гипотетического) дальнейшего перехода к шведской модели не будет означать напрасно понесенные издержки

Из недостатков: она требует сильного независимого регулятора. При шведской модели обеспечить честную конкуренцию может быть легче

ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ

Для перехода к немецкой модели необходимо:

Обеспечить равные условия для всех участников рынка грузовых железнодорожных перевозок. В частности:

- Предоставить возможность независимым компаниям владеть локомотивами
- Решить проблему существенного перекрестного субсидирования. Она может мешать справедливой конкуренции в отдельных сегментах рынка
- Обеспечить наличие независимого и эффективного регулятора. При немецкой модели его важность особенно велика



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лаборатория исследований
отраслевых рынков и
инфраструктуры ИПЭИ РАНХиГС

Спасибо за внимание!