

# Десять шагов к эффективности.

## Какая реформа железнодорожного транспорта нужна национальной экономике?



Более десяти лет в России продолжается реформа железнодорожного транспорта. Все эти годы не утихают дискуссии о том, нужны ли отрасли организационные преобразования, как она должна выглядеть в целевом состоянии, что считать естественно-монопольной, а что конкурентной сферой деятельности железных дорог. Не снижается накал этих дискуссий и сейчас, при этом высказываются полярные мнения: одни считают, что в кризис реформирование необходимо прекратить, другие же уверены, что настало время главенствующую роль в перевозках отдать частному бизнесу, будто бы готовому решить все проблемы и стратегические задачи отрасли. Именно поэтому сегодня, на мой взгляд, стоит поговорить о том, какая модель железнодорожной отрасли эффективна для России.

Любопытно, что с момента утверждения Программы структурной реформы в 2001 г. неизменными остаются ее цели, но постоянно возникают дискуссии о методах их достижения. Задачи сделать железнодорожный транспорт более эффективным, доступным, безопасным, конкурентоспособным, удовлетворяющим потребности государства, привлекательным для инвесторов принимаются всеми заинтересованными сторонами. Но одних деклараций явно недостаточно, нужна четкая, сбалансированная программа действий. В нынешних же дискуссиях зачастую можно услышать единственный довод: «На железнодорожном транспорте нужно скорее и масштабнее развивать конку-

ренцию, а рынок сам все отрегулирует». Особенно активно эти идеи высказываются в отношении конкуренции на рынке грузовых перевозок, в то время как убыточные пассажирские перевозки без гарантированных государственных компенсаций частному бизнесу неинтересны.

Не отрицаю, конкуренция — серьезный стимул эффективности, выгодный и государству, и клиенту, правда, это скорее средство, чем цель. Однако это общие теоретические посылы, которые дают максимальную отдачу на совершенном рынке. Российский же рынок железнодорожных грузовых перевозок совершенным назвать пока нельзя.

### Особенности российской системы

В России в обязанности перевозчика входит не просто перевозить грузы, а делать это публично, равнодоступно по всей сети железных дорог, обеспечивая содержание инфраструктуры, необходимой для выполнения специальных и воинских перевозок, и по тарифам, установленным государством. Последний аспект особенно важен, поэтому на специфике российской тарифной системы остановлюсь подробнее.

Тарифы на грузовые перевозки — среднесетевые, т. е. основаны на базе средневзвешенных расходов на перевозку 1 тонны на 10 километров. Однако реальная себестоимость каждой конкретной перевозки может в разы отличаться от расчетной среднесетевой, т. к. зависит от многих факторов. Например, повагонная отправка грузов значительно затратнее, чем маршрут-

ная; перевозка на тепловозной тяге затратнее электровозной и т. д. Для железной дороги как хозяйствующего субъекта такая система тарификации не оптимальна, но имеет высочайшую ценность для клиентов, потому что гарантирует равнодоступность перевозки вне зависимости от степени развития инфраструктуры, региона, а также технологии, которую применяет железная дорога.

Еще одна специфическая черта российской тарифной системы — масштабное внутреннее перекрестное субсидирование перевозок одних грузов за счет других. Схематично его можно представить так: тариф на перевозку нефтепродуктов существенно выше, чем на перевозку угля на то же расстояние. В результате, от перевозок нефти ОАО «РЖД» имеет прибыль, а уголь транспортирует, даже не покрывая всех затрат. В совокупности же деятельность компании остается безубыточной.

Третья особенность наших тарифов — отсутствие у перевозчика прав гибкого регулирования, даже в пределах определенного коридора. В результате, он не может приспособливаться к ценовой конъюнктуре товарных рынков. К примеру, когда цена на металл растет, а тариф остается неизменным, металлурги получают дополнительную прибыль, а государство — налоги. Зато когда цены на продукцию на рынке начинают снижаться, производители требуют от государства снизить и тарифы, чтобы сохранить достигнутый уровень прибыли. Такая тарифная система на самом деле — мощнейший инструмент госу-

дарственного макроэкономического регулирования, который не позволяет перевозчику грузов развиваться по канонам рыночной компании. В результате, ОАО «РЖД» сегодня скорее используется в интересах экономики в целом, а собственными коммерческими интересами руководствуется далеко не в первую очередь.

Кроме того, перевозчик у нас владеет железнодорожной инфраструктурой, что позволяет существенно повысить эффективность реализации государственных задач макроуровня, но создает значительный объем дополнительных обременений для бизнеса.

### Модели реформирования

Очевидно, что развивать конкуренцию в грузовых перевозках при существующей регуляторной среде и множестве нерыночных форм взаимодействия перевозчика и клиента невозможно. Поэтому существуют три глобальные альтернативы:

- отделить инфраструктуру от перевозок и в перевозочной деятельности развить конкуренцию в масштабах всей сети (т. наз. «европейская» модель конкуренции);
- разделить всю сеть железных дорог на несколько «параллельных» направлений перевозок и сформировать конкуренцию вертикально интегрированных компаний на параллельных ходах (т. наз. «американская» модель);
- из единого рынка перевозок выделить отдельные географические сегменты, которые будут «жить» по своим правилам, где будет действовать рыночное ценообразование на услуги по перевозкам грузов, а на остальной части обязать работать ОАО «РЖД».

Есть еще ряд других, достаточно необычных идей. Самая популярная — выделить из технологического процесса перевозки некие «услуги локомотивной тяги» и развивать конкуренцию в них. Я неоднократно публично задавал вопрос о возможности отделения бизнеса «услуг локомотивной тяги» от основной деятельности перевозчика главам крупнейших железнодорожных компаний Европы. От всех получал однозначный ответ: «Это странная и вредная инициатива, которая способна серьезно ухудшить работу железных дорог». Нигде в мире такая модель не реализована, во всех странах перевозчик сам осуществляет локомотивную тягу, более того, это его ключевая компетенция и ответственность, которая позволяет осуществлять перевозки. Только наши коллеги из Казахстана имеют опыт отделения «услуг локомотивной тяги» от пере-

возок и после нескольких лет работы на практике понимают неэффективность такого искусственного разделения и намерены в ближайшее время вернуть локомотивы перевозчику.

Ни «европейская», ни «американская» модели реформирования в чистом виде для России не подходят, хотя цели реформирования аналогичны нашим. У нас совершенно другой транспортный рынок, абсолютно иная роль железных дорог в нем, своя специфика, связанная с совмещением на одних путях больших объемов пассажирских и грузовых перевозок, иная конфигурация сети железных дорог, организация ее работы и государственного регулирования отрасли, другие экономика и культура, в конце концов. Но совсем не учитывать опыт других стран было бы недальновидно. Поэтому давайте проанализируем все три модели, оценим их плюсы и минусы.

Отделение инфраструктуры от перевозок в теории выглядит наиболее логичным и рыночным шагом — естественная монополия отделяется от потенциально конкурентного бизнеса. По той же логике произошло реформирование электроэнергетики в России. Но тут же возникают и проблемы. Такое отделение создает массу коллизий, что потребует перестройки большинства технологических процессов, увеличит риски деятельности системы, создаст множество новых транзакций. Российские ученые подсчитали, что рост затрат на перевозки при таком разделении составит 30–50% от существующего уровня. Аналогичные расчеты делались в Америке, были получены схожие результаты. Сомневаюсь, что самая совершенная конкуренция позволит вернуть экономике страны потерянное, поэтому идею полного организационного отделения инфраструктуры от перевозок я считаю рискованной и экономически неоправданной.

Модель разделения железных дорог на несколько «параллельных» компаний, в которых инфраструктура и перевозки будут объединены, также теоретически реализуема. Но минусы ее очевидны. Вместо одной национальной естественной монополии в России мы получим несколько региональных. Это значит, что вновь созданные монополии придется также жестко регулировать, их расходы увеличатся из-за сокращения эффекта масштаба, на сети железных дорог возникнут административные и организационные границы, развитие единой железнодорожной инфраструктуры в масштабах страны сместится локальными проектами, управлять системой государству станет на порядок сложнее. Рост тарифов в этих условиях неизбежен, потери экономики от де-

зинтеграции единой инфраструктуры вообще трудно представить и смоделировать — они могут быть очень высоки.

Третья модель с созданием локальных зон конкуренции перевозчиков может быть реализована с наименьшими рисками. И тут есть два пути: создавать конкуренцию нескольких локальных перевозчиков на одном маршруте, либо формировать конкуренцию «за маршрут», когда на конкурс выставляется право обслуживать какой-то участок сети по установленным государством условиям на срок 5–10 лет. Аналогии такой организации работы в России уже существуют — это Железные дороги Якутии, Ямальская железнодорожная компания. Такую модель можно опробовать на «тупиковых» направлениях железных дорог протяженностью до 1000 км, где существуют меньшие риски для безопасности движения и наибольший потенциал повышения эффективности за счет реорганизации работы в локальном географическом сегменте. Эта модель и технологически, и экономически наименее рискованная с точки зрения железнодорожного транспорта в целом.

### Практика развития рынка

Любая из этих моделей требует системной проработки и ответственного решения массы проблемных вопросов. Как перераспределить имущество между ОАО «РЖД» и новыми игроками, по какой финансовой схеме? Как образом обеспечить комфортные условия для перехода персонала? Как защитить клиентов от нерыночных действий новых игроков? Как обеспечить государственную систему контроля безопасности? Именно поэтому я не являюсь сторонником бездумного формирования конкуренции перевозчиков. До того, как на эти вопросы — и еще десятки других! — появятся конкретные ответы, необходимо стимулировать повышение эффективности естественной железнодорожной монополии.

Что же делать частному предпринимателю, который хочет вкладывать деньги в развитие железнодорожного бизнеса?

Вспомним несколько аксиом экономики. Во-первых, инвестор стремится к максимизации прибыли на инвестированный капитал с минимальным риском. Во-вторых, все большие капиталы и прибыли формируются на несовершенных рынках и именно на несовершенстве институтов и отсутствии баланса рыночных сил. И, наконец, некоторые монополии являются естественными, потому что это самый экономичный способ ведения хозяйственной деятельности.

Все эти аксиомы подтверждаются практикой развития рынка железнодорожных транспортных услуг в России. Самым ярким примером, естественно, является развитие рынка операторских услуг. И это не случайно: более 2 тыс. частных компаний владеют более чем 370 тыс. грузовых вагонов и несколькими сотнями локомотивов, в них вложены сотни миллиардов рублей инвестиций.

Но на фоне позитивного результата от привлечения частных инвестиций в отрасль мы получили и ряд новых проблем. Прежде всего, по нашим оценкам, в результате дробления парка грузовых вагонов эффективность его использования снизилась на 10–15%. Это значит, что, работая единым «обезличенным» парком вагонов, можно было обеспечить те же объемы перевозок не одним миллионом, а 900 тыс. вагонов, т. е. можно было бы не вкладывать деньги в 100 тыс. вагонов, в пути для их отстоя, в ремонтные мощности. Услуги компаний-операторов по доставке грузов в отдельных типах вагонов до кризиса были почти на 50% дороже, чем аналогичная перевозка в вагонах компании РЖД. При этом конкуренция в операторском бизнесе до настоящего времени остается ограниченной, т. к. грузовые вагоны, принадлежащие ОАО «РЖД», работают по регулируемым тарифам, а частные — по рыночным. Ограничение конкуренции при обязанности ОАО «РЖД» возить все грузы в любом направлении и справедливом желании частного бизнеса возить только то, что выгодно, — причина еще одного перекоса на рынке. Операторы, имея практически ничем не ограниченную коммерческую гибкость, из единого перевозочного процесса сразу выбрали наиболее технологичные и доходные перевозки. При этом остающиеся невыгодные и нетехнологичные перевозки из единой системы никуда не делись, а значит, достались ОАО «РЖД». Можно ли считать это справедливой конкуренцией?

В результате, эффективность процесса перевозок в целом от увеличения числа частных вагонов не повысилась, просто одни «сняли сливки», а другие продолжали осуществлять общественно значимые публичные перевозки. Поэтому я скептически отношусь к часто звучащим заявлениям о том, что эффективность использования вагонов операторами намного выше, чем у ОАО «РЖД». Сравнивать ОАО «РЖД» и частные компании по этому параметру по меньшей мере некорректно. Нас сложившаяся ситуация не устраивает, поэтому мы уже больше двух лет последовательно добиваемся равенства условий бизнеса в сфере оперирования вагонами. После продолжительных дискуссий нам уда-

лось создать дочернюю Первую грузовую компанию. Сейчас убеждаем всех в необходимости создания Второй грузовой компании — это позволит обеспечить равные условия на рынке для всех игроков, включая ОАО «РЖД». Частные операторы, естественно, не в восторге от формирования такого конкурентного рынка: на нем высокую маржу зарабатывать трудно, нужно быть лучше и эффективнее конкурента.

Еще более интересная ситуация складывается с частными локомотивами. По существующим нормативам ОАО «РЖД» может перевозить грузы не только в частном вагоне, но и в поезде, составленном из вагонов и локомотива, принадлежащих грузоотправителю. Для таких перевозок придуман специальный, по нашему мнению, несправедливый тариф, при котором ОАО «РЖД» получает в отдельных случаях только 30% от полной стоимости стандартной перевозки, хотя несет больше 60% расходов на ее осуществление. Налицо как выгода от такой перевозки для собственника поездного формирования, так и ее убыточность для железной дороги. Ситуация, когда государственная компания недополучает средства для содержания инфраструктуры, зато окупается частный локомотив, выглядит явно «нездоровой»: это равносильно выделению средств частному собственнику локомотива из государственного бюджета, чтобы он чувствовал себя хорошо и заработал не только на «хлеб с маслом», но и на «сладкий компот». Поэтому понять бизнес, который бьется за развитие частной собственности на локомотивы, «услуги локомотивной тяги» и прочие изыски на таких условиях, я могу. Но и частный бизнес должен понимать, что отношение к этой идее государства, скорее всего, будет отрицательным.

### **Возможности для частника**

В то же время я продолжаю считать, что расширение частного бизнеса на железнодорожном транспорте будет сталкиваться с системными, экономическими и технологическими ограничениями. Объясно свою позицию.

Железнодорожный транспорт — сложный, масштабный и очень капиталоемкий бизнес. Сроки окупаемости большинства среднестатистических проектов в грузовом бизнесе при существующем уровне тарифов превышают пятнадцать лет, а рентабельность активов ОАО «РЖД» в 2008 г. составила 0,4%. Это значит, что на достаточный уровень дивидендов инвестору рассчитывать не приходится, а для возврата вложенных средств нужно не реинвестировать средства в железнодорожные активы. При этом экономические

и технологические барьеры для входа на рынок перевозок очень высоки: для минимального объема бизнеса потребуются вложение миллиардов рублей. Чтобы окупить эти средства за 7–8 лет, нужно на 20–30% повысить рентабельность перевозок. Расходы у частного перевозчика будут выше, чем у ОАО «РЖД», т. к. он теряет эффект масштаба бизнеса, себестоимость перевозки одной тонны возрастет. Это значит, что для окупаемости инвестиций понадобится поднимать тарифы. Скорее всего, возникнет и дополнительное обременение: если деньги взяты в кредит, который частный бизнес привлечет дороже, чем государственная компания ОАО «РЖД», то цены на перевозку будут еще выше. Для экономии от таких инвестиций пользы мало — услуга станет дороже, чем ее качество для клиента, риски системы возрастут, использование инфраструктуры ухудшится.

Именно поэтому во всем мире подавляющую долю инвестиций в железнодорожный сектор государство вкладывает напрямую, через институты развития или специальные лизинговые компании. У нас ситуация аналогичная: государственные активы компании РЖД дают 0,4% рентабельности на капитал, но обеспечивают мобильность населения, транспортную доступность регионов страны, поддержку отраслей, мобилизационные мощности; решаются многие другие задачи. Если мы хотим государственный капитал в этой отрасли заместить частным — давайте готовиться к созданию условий, гарантирующих его окупаемость, в том числе к росту тарифов.

В российской транспортной отрасли есть масса сфер деятельности, более простых технологически, организационно и институционально, требующих развития частного бизнеса и инвестиционных инициатив, и в области железнодорожного транспорта их немало. Прежде всего, это промышленный железнодорожный транспорт и железнодорожный транспорт необщего пользования — очень масштабный сегмент: более 80 тыс. км железнодорожных путей, тысячи локомотивов, десятки тысяч вагонов, погрузочно-разгрузочные устройства и т. п. Все это требует эффективных технологических решений и инвестиций. Этот бизнес в большинстве случаев не регулируется государством, технические стандарты там проще, а рисков от нарушения безопасности движения меньше, потому что по этим линиям не ходят ежедневно тысячи пассажирских поездов и не перевозятся около 3 млн человек.

Для частного предпринимателя также открыты возможности развития ремонтного бизнеса, сервиса подвижно-

го состава, строительства и ремонта инфраструктуры, многие другие сферы деятельности.

Вторая масштабная сфера возможного развития частного бизнеса и транспортной деятельности — логистика, которая в России по меркам развитых стран находится в зачаточном состоянии. Стране остро нужны современные перегрузочные комплексы, миллионы квадратных метров современных складов и площадок для хранения грузов, терминалы для обработки контейнеров и т. д. Все эти проблемы системно влияют на глобальную конкурентоспособность и диверсификацию экономики России. Но многим кажется, что их решение подождет, а главное сейчас — решить задачу замещения государственного локомотива на магистральных путях частным.

### Десять шагов

Так какая реформа железнодорожного транспорта нужна национальной экономике сейчас, в условиях кризиса? Наш ответ: прагматичная, не имеющая рисков, последовательная, экономически обоснованная, способная придать эффективности всей системе железных дорог, а не создающая механизмы перераспределения активов, а также и без того невысоких прибылей в пользу частного инвестора.

Собственно, такая, какой она и была задумана более десяти лет назад.

Сегодня, когда осталось чуть больше года до завершения официальной программы реформы, мы знаем, что нужно сделать для того, чтобы на практике реализовать заявленные принципы.

**Первое.** Сформировать полноценную конкуренцию операторов грузовых вагонов, для чего до конца года все вагоны должны быть выведены из ОАО «РЖД» во Вторую грузовую компанию. Пусть этот сегмент продолжает развиваться по рыночным законам со всеми плюсами и минусами, которые ему присущи.

**Второе.** Завершить процесс отделения пассажирского бизнеса от инфраструктуры и грузовых перевозок, для чего создать дочернюю Федеральную пассажирскую компанию и продолжить создание пригородных пассажирских компаний. Чтобы это произошло, государству на федеральном и региональном уровнях необходимо определиться с правилами формирования госзаказа — на перевозку льготных категорий пассажиров и на перевозку по регулируемым, социально ориентированным тарифам. Выработка подобного механизма гарантирует создание условий для развития частных перевозчиков на условиях конкуренции за такой государственный заказ. Развить конкуренцию

в этой сфере на основе франшиз можно гораздо проще и быстрее, чем в грузовом бизнесе.

**Третье.** Завершить выделение из ОАО «РЖД» неосновных видов деятельности и развивать в них конкурентный рынок с привлечением частных инвестиций и квалифицированных партнеров.

**Четвертое.** Упорядочить взаимоотношения государства с ОАО «РЖД» как с собственником инфраструктуры. Должна появиться форма договора, определяющего требования к железнодорожной инфраструктуре общего пользования, ее техническому состоянию и охвату территории страны, приоритетам развития. Нужны ли государству и регионам малодетальные и убыточные станции, с которых отправляется по одному вагону в день, и линии, по которым перевозится не более 1 млн тонн в год? Возможно, разумнее будет сократить убытки путем перевода работы на более крупные станции с доставкой товаров и пассажиров до них автомобильным транспортом? В таком договоре важно предусмотреть, за счет каких источников будет содержаться и развиваться инфраструктура, если средств, полученных ОАО «РЖД» от деятельности по регулируемым тарифам, для этого недостаточно.

**Пятое.** Начать активное изменение системы формирования грузовых тарифов. Существующая система достаточно эффективно выполнила свои функции на предыдущих этапах реформирования, но сейчас реально сдерживает развитие отношений между ОАО «РЖД» и клиентами. На этапе изменения системы необходимо дать ОАО «РЖД» право гибко регулировать тарифы в пределах определенного коридора, например +/- 5% от установленного государством уровня по прозрачным и понятным всем коммерческим критериям.

**Шестое.** Создать правильные стимулы для повышения эффективности ОАО «РЖД», уйти от методов регулирования его деятельности, ориентированных на затратный подход. Для этого нужно, чтобы государство определило долгосрочную тарифную политику (например, на пять лет вперед) и подтвердило свою готовность возмещать компании выпадающие доходы, если тарифы будут ниже. Тогда у компании появляется действенный стимул в рамках долгосрочных правил игры — наращивать прибыль, зная, что завтра ее не «убавит» очередная недостаточная индексация тарифов. Серьезную поддержку росту производительности труда в компании могла бы оказать государственная программа поддержки высвобождаемых в процессе реформы специалистов и работников железных дорог, включающая в себя во-

просы переобучения, содействия переселению, социального обеспечения.

**Седьмое.** Принять систему мер по развитию железнодорожной промышленности России, в отдельных сферах с привлечением иностранных технологий. Стране необходимо массовое производство новых тепловозов и электровозов, экономических пригородных поездов, двухэтажных пассажирских вагонов, грузовых вагонов нового поколения. Это масштабная задача, способная дать мощный импульс целому промышленному кластеру. Немаловажно, что спрос на такую продукцию есть не только на очень большом по мировым меркам российском рынке, но и в СНГ, Индии, Иране, многих других странах.

**Восьмое.** Улучшить условия для частного бизнеса в тех сферах, где нет системных рисков от проводимых преобразований, но может быть получена максимальная отдача. О них достаточно подробно сказано выше.

**Девятое.** Строить новые железнодорожные линии на принципах государственно-частного партнерства, начать создание сети высокоскоростных выделенных магистралей. Решение этих задач является мощным антикризисным инструментом, о чем говорит опыт многих стран, которые именно сейчас ускоряют реализацию железнодорожных инфраструктурных проектов. Строительство новых железных дорог в нашей стране остается безусловным приоритетом.

**Десятое.** Рассмотреть вопрос о публичном размещении 20–25% акций ОАО «РЖД» на бирже с сохранением безусловного контроля над ними государством. Это могло бы стать системным решением по привлечению частных инвестиций в железнодорожную отрасль и одновременному созданию мощных внутренних стимулов для роста эффективности компании: от продажи пакета акций государство получит средства для инвестиций в новые железнодорожные проекты, подготовка к IPO потребует повышения прозрачности и долгосрочной устойчивости развития бизнеса ОАО «РЖД», приход частных акционеров и инвесторов, а также процесс формирования рыночной цены акций ОАО «РЖД» на бирже создаст очень действенный инструмент общественного контроля и давления на эффективность действий менеджмента. Нам представляется, что такой путь реформы гораздо эффективнее для государства, чем бесконечное дробление отрасли и ожидание того, что «псевдоконкуренция» в локальных частях единой системы будет способна повысить ее продуктивность и социально-экономическую эффективность в целом.