АНО «Институт проблем естественных монополий»

ПРЕЗЕНТАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

АНАЛИЗ И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ВОПРОСА ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ РАЗДЕЛЕНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА И ПЕРЕВОЗОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ИЗУЧЕНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ И ИТОГОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА ЗА РУБЕЖОМ

Май 2013 г.

Изучаемые иностранные научные исследования и аналитические обзоры

В данной работе изучено 25 научных исследований и аналитических обзоров, прямо или косвенно рассматривающих вопрос целесообразности разделения инфраструктуры железнодорожного транспорта и перевозочной деятельности в различных государствах и регионах

Тип публикации	Европа	Азия	Северная и Южная Америка	Другие страны*
Научное исследование	*9*	*3*	*4*	*2*
Аналитический обзор	*9*	*2*	*3*	*5*

В большинстве научных исследований и аналитических обзоров рассматриваются страны Европы. Из этого можно сделать вывод о том, что вопрос о разделении железнодорожной инфраструктуры и перевозочной деятельности наиболее актуален именно в этом регионе

Оценка применимости методологий, используемых в изученных зарубежных исследованиях, для определения целесообразности разделения инфраструктуры и перевозочной деятельности

Экономическое прогнозирование – прогнозирование направления и масштабов изменения экономических показателей деятельности субъектов железнодорожной отрасли при изменении структурной модели управления.

Статистический анализ - сбор, анализ и сравнение ретроспективных данных о деятельности железнодорожных отраслей с разными структурными моделями управления.

Имитационное моделирование - построение моделей, описывающих процессы так, как они происходили бы в действительности.

** Россия, Австралия, ЮАР.*

Выводы авторов относительно целесообразности разделения

Выводы авторов относительно целесообразности разделения были сгруппированы в три группы

В большинстве работ утверждается что решение о целесообразности вертикального разделения железнодорожной отрасли следует принимать с учетом условий функционирования железнодорожного транспорта в каждом государстве или регионе.

Из 3-х работ, авторы которых приходят к выводу о целесообразности разделения, 1 работа является научным исследованием, 2 – аналитическими обзорами. При этом в 2-х из 3-х работ рассматриваются страны Европы.

Все работы, авторы которых приходят к выводу о нецелесообразности разделения являются работами, в которых вопрос разделения рассматривается прямо. При этом 5 из 6 работ являются научными исследованиями, 1 работа выполнена консультационной компанией.

Подходы к оценке целесообразности разделения в условиях РФ

В 2009 году АНО «Институт проблем естественных монополий» была выполнена работа **«Теоретическая оценка целесообразности отделения перевозочной деятельности от инфраструктуры в рамках третьего этапа структурной реформы на железнодорожном транспорте».**

Выделен ряд возможных положительных последствий от разделения инфраструктуры и перевозочной деятельности:

1) Рост качества услуг перевозчиков за счёт гибкого тарифного регулирования, возможного сокращения сроков согласования заявок, принятия грузов к перевозке, доставки грузов, формирования удобного графика выполнения начально-конечных операций и т.д.

2) Увеличение частных инвестиций в обновление парка локомотивов и грузовых вагонов.

3) Незначительное снижение стоимости услуг по перевозке грузов железнодорожным транспортом в определенных сегментах рынка на некоторых направлениях.

Выделен ряд возможных негативных последствий от разделения инфраструктуры и перевозочной деятельности:

1) Предполагаемый рост затрат на перевозки грузов по сети железных дорог России может составить до 223 млрд. рублей (+32%) (для расчетных условий 2007 г.).

2) Возможный рост государственных расходов на регулирование и усложнение системы государственного регулирования вследствие:

- ✓ роста числа объектов регулирования: владелец инфраструктуры, общесетевой перевозчик, другие перевозчики и т. д.;
- ✓ появления новых направлений регулирования: доступ к услугам инфраструктуры, тариф на услуги инфраструктуры;
- ✓ роста требований к квалификации регуляторов (сотрудники регулятора должны обладать достаточной квалификацией для эффективного контроля издержек регулируемых организаций и обеспечения недискриминационных условий в железнодорожной отрасли).

3) Ожидаемое увеличение риска потери технологической устойчивости и безопасности перевозок грузов и пассажиров на сети железных дорог.

По результатам проведенного исследования можно сделать вывод о том, что при реализации мероприятия по разделению инфраструктуры и перевозочной деятельности в условиях Российской Федерации негативные последствия наступят неизбежно, в то время как появление положительных последствий носит вероятностный характер, и они будут слабее выражены даже при самом оптимистическом сценарии.

Влияние условий функционирования ж/д сети на выбор модели структурной организации отрасли

Далее рассмотрены некоторые показатели работы железнодорожного транспорта в РФ и других странах, сравнение которых позволяет судить о сходстве или различии условий функционирования железнодорожного транспорта (ЖДТ) в той или иной стране и возможности или невозможности развития конкуренции в перевозочной деятельности

Доля ЖДТ в грузообороте и пассажирообороте

Показатель	Германия	Франция	Великобритания	Швеция	Австрия	Италия	Польша	РФ
Доля ЖДТ в грузообороте (2011 г.)	18%	14%	11%	36,5%	27,9%	8,5%	26%	43,3%
Доля ЖДТ в пассажирообороте (2011 г.)	9,5%	9%	5,5%	9,5%	7,7%	5%	6,5%	31,5%
Тенденция доли ЖДТ в грузообороте в период с 2001 по 2011 год	↑	↓	↑	≈	≈	↓	↓	↑
Тенденция доли ЖДТ в пассажирообороте в период с 2001 по 2011 год	↑	↑	↑	↑	≈	↓	↓	↓

Источники: Railway access charges in the EU2008, Eurostat Statistics, European Comission Report, Third report on monitoring development of the rail market 21.8.2012, Годовой отчёт ОАО «РЖД», оценка АНО «ИПЕМ»

Доля грузовых перевозок в общих перевозках ЖДТ

Показатель	Германия	Франция	Великобритания	Швеция	Австрия	Италия	Польша	РФ
Доля грузовых поездо-км среди всех поездо-км, %	26	23	7	34	34	19	40	73
Доля грузовых перевозок в приведённом грузообороте*, %	57	27	27	67	64	25	74	95

Источники: Railway access charges in the EU2008, Eurostat Statistics, Годовой отчёт ОАО «РЖД», оценкаАНО «ИПЕМ»

Влияние условий функционирования ж/д сети на выбор модели структурной организации отрасли

Показатель	Германия	Франция	Великобритания	Швеция	Австрия	Италия	Польша	Австралия	Канада	США	РФ
Средний вес грузового поезда, тонн**	500	380	800	480	460	450	640	4250	2900	2850	2255
Среднее количество вагонов в грузовом поезде	13	10	20	13	12	12	17	89	72	69	61
Среднее расстояние грузовой перевозки, км	320	375	215	345	205	300	245	320	1100	915	1700
Грузонапряжённость на сети, млн т-км/1 км ж/д сети	2,97	1,16	1,32	2,05	3,19	0,89	2,53	7,55	7,05	11,05	24,6
Интенсивность движения на сети, тысяч вагоно-км/1 км ж/д сети (груз. и пассаж. вагоны)	200	175	185	115	180	180	135	240	225	310	730
Производительность грузовых локомотивов, млн т-км/год на 1 локомотив	63	45	н/д	104	43	39	35	236	185	107	186
Производительность грузовых вагонов, тысяч т-км/год на 1 грузовой вагон	993	430	н/д	1520	886	511	576	6610	5015	2080	1963
Производительность труда*, тысяч поездо-км в год/сотрудник**	3,4	3,15	4,45	н/д	3,2	н/д	2,5	4,7	4,6	5,1	1,4

Источник: анализ АНО «ИПЕМ»

Важно отметить, что в ЕС даже та небольшая часть грузовых поездов преимущественно следует по расписанию*. В этом случае техническая и организационная связь между перевозчиком и владельцем инфраструктуры может быть не такой тесной, как при отправлении по накоплению, которое присуще грузовым поездам в РФ. Из этого можно сделать вывод о том, что возможность развития конкуренции в случае разделения в ЕС высока, так как большинство поездов следуют по расписанию. В РФ возможность развития конкуренции в случае разделения не высока, так как велика доля грузовых поездов, которые преимущественно отправляются по накоплению.**

1. Средний вес грузового поезда, количество вагонов и расстояние перевозки в РФ существенно отличаются от указанных показателей для любой из железных дорог ЕС в большую сторону. Данные показатели для РФ гораздо ближе к показателям для Канады и США.
2. Грузонапряженность и интенсивность движения по железнодорожной сети РФ более чем в 2 раза превышает грузонапряженность и интенсивность движения в любой из рассмотренных стран.
3. Производительность грузовых вагонов и грузовых локомотивов в РФ значительно превышает производительность грузовых вагонов и грузовых локомотивов в ЕС.

Таким образом, условия функционирования железнодорожного транспорта в РФ сильно отличаются от условий функционирования железнодорожного транспорта в ЕС (где целевым состоянием железнодорожной отрасли является ситуация, когда инфраструктура отделена от перевозочной деятельности) и более схожи с условиями функционирования железнодорожного транспорта в странах Северной Америки (где инфраструктура и перевозочная деятельность интегрированы). Т.е. мероприятия, которые имели положительный эффект при реформировании железнодорожного транспорта в европейских странах, могут принести совсем другие результаты при использовании их в условиях Российской Федерации. Вероятность появления значительной доли новых грузовых перевозчиков на рынке при разделении инфраструктуры и перевозочной деятельности в РФ существенно ниже, чем в ЕС.

** Время отправления поезда (груза, перевозимого в составе поезда) со станции назначения, проследования станций в пути следования, остановок, стоянок, а также время прибытия на станцию назначения известно заранее.*

*** Расписание движения поезда (груза в составе поезда) заранее неизвестно, поезда отправляются по достижении установленной графиком движения поездов нормы массы или длины поезда.*

Ключевые проблемы и направления реформирования

Основные проблемы, имевшиеся в железнодорожных отраслях стран Северной Америки, Южной Америки, Европы, Азии, Австралии, Новой Зеландии и России

Проблема	Северная Америка (интеграция*)	Южная Америка (интеграция)	Европа (разделение**)	Япония (интеграция)	Австралия и Новая Зеландия (интеграция/ разделение)	Россия (интеграция)
Низкие финансовые показатели. Большие объемы государственных субсидий в отрасль.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Неудовлетворительное состояние инфраструктуры, малый объем инвестиций в отрасль.	✓	✓				✓
Низкая конкурентоспособность железнодорожного транспорта, сокращение его доли в перевозках, снижение объемов грузоперевозок.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Влияние транспорта на экологию.			✓			
Низкая эффективность системы регулирования в отрасли.	✓	✓				✓
Низкое качество предоставляемых услуг в железнодорожной сфере.		✓			✓	✓
Снижение эффективности работы компаний в отрасли.	✓			✓	✓	
Несовместимость технических стандартов в отрасли.			✓		✓	
Совмещение функций хозяйственной деятельности и государственного регулирования в одном отраслевом органе государственного управления.						✓

✓ -приоритетная проблема ✓ -второстепенная проблема

**Интеграция- структурная модель управления железнодорожной отраслью при которой перевозочная деятельность и деятельность по управлению инфраструктурой осуществляются одной вертикально интегрированной компанией.*
***Разделение- структурная модель управления железнодорожной отраслью при которой перевозочная деятельность отделена от управления инфраструктурой.*

Ключевые проблемы и направления реформирования

Среди проблем, которые испытывали железнодорожные системы различных государств и регионов мира в дореформенный период можно выделить общие для всех государств и специфические, которые характерны только для некоторых регионов и стран.

Наличие специфических проблем (за исключением России) наблюдается в таких регионах как Европа и Австралия:

- Европа - влияние транспорта на экологию: вопросы экологии при транспортировке грузов и пассажиров имеют особую актуальность в Европе, что послужило одним из стимулов к возобновлению развития железнодорожного транспорта как значительно более экологичного и повышению его доли в общем объеме грузовых и пассажирских перевозок;
- Европа и Австралия – несовместимость технических стандартов в отрасли: проблема совместимости технических стандартов и требований в сфере железнодорожного транспорта имеет существенное значение для интеграции европейских стран в рамках ЕС, а также для Австралии, не имеющей сети с общими техническими стандартами.

Именно в регионах и странах, имеющих специфические проблемы в отрасли, описанные выше, как один из инструментов реформирования отрасли применялось разделение инфраструктуры и перевозочной деятельности, что дает основания предполагать, что указанные страны пытались решить при помощи такого инструмента именно перечисленные проблемы.

Государства и регионы, не указавшие на наличие перечисленных выше специфических проблем, для достижения целей реформирования применяли другие инструменты и сохранили интегрированную структуру отрасли.

Учитывая то, что в Российской Федерации наличия перечисленных выше специфических проблем также не наблюдается, для достижения целей реформирования железных дорог России применение такого инструмента как разделение инфраструктуры и перевозочной деятельности не является обязательным.

Анализ уровня конкуренции на рынке грузовых и пассажирских железнодорожных перевозок

Страна	HHI* для грузовых перевозок, 2010 год	HHI для пассажирских перевозок, 2010 год
Германия	Низкая конкуренция (5636)	Низкая конкуренция (8471)
Франция	Низкая конкуренция (6436)	Низкая конкуренция (9802)
Великобритания	Низкая конкуренция (3898)	Высокая конкуренция (647)
Швеция	Низкая конкуренция (3990)	Низкая конкуренция (5400)
Австрия	Низкая конкуренция (7332)	Низкая конкуренция (8901)
Италия	Низкая конкуренция (5797)	Низкая конкуренция (8418)
Польша	Низкая конкуренция (4300)	Низкая конкуренция (3723)
США	Средняя конкуренция (1710)	Низкая конкуренция (9805)
Канада	Низкая конкуренция (4135)	Низкая конкуренция (8473)
Австралия	Низкая конкуренция (2020)	Н/Д

Источники: Third report on monitoring development of the rail market 2012, Federal Railroad Administration annual safety statistics, Trainline statistical report (Australia), RAC Railway Trends, анализ АНО «ИПЕМ»

В целом уровень конкуренции на рынке перевозки грузов железнодорожным транспортом оценивается как низкий.

Лишь в одном государстве – США уровень конкуренции на рынке перевозки грузов железнодорожным транспортом оценивается как средний.

Принимая во внимание тот факт, что в железнодорожной системе, где инфраструктура не отделена от перевозочной деятельности, уровень конкуренции в грузовых перевозках является самым высоким, а там, где такое разделение произошло , уровень конкуренции оценивается как низкий, то можно утверждать, что разделение инфраструктуры и перевозочной деятельности не приводит к существенному повышению уровня конкуренции на рынке перевозки грузов железнодорожным транспортом.

** HHI≤1000 – высокая конкуренция; 1000<HHI≤1800 – средняя конкуренция; 1800≤HHI - низкая конкуренция. Где-то в примечании нужно сделать*

Выводы:

1. Эффективность каждой структурной модели зависит от условий функционирования железнодорожного транспорта в каждом конкретном государстве. При этом более 80% мирового грузооборота железнодорожным транспортом и более 50% мирового пассажирооборота железнодорожным транспортом выполняется железными дорогами, в которых инфраструктура и перевозочная деятельность интегрированы.

2. Не существует практических доказательств того, что вертикальное разделение приводит к увеличению внутренней конкуренции, как и того, что оно приводит к увеличению доли железнодорожного транспорта в грузовых или пассажирских перевозках или повышению производительности и эффективности работы железнодорожного транспорта.

3. Основной недостаток вертикального разделения заключается в отсутствии единого центра ответственности, возникновении несогласованности стимулов инфраструктурной и перевозочной компаний и проблеме четкого распределения функций и ответственности между руководством железнодорожной инфраструктуры и перевозчиками в областях технологического, эксплуатационного и экономического взаимодействия, а также вопросов безопасности.

Анализ и систематизация результатов зарубежных исследований

4 Чем больше интенсивность использования крупнейшим перевозчиком инфраструктуры железнодорожного транспорта и доля рынка такого перевозчика, тем более благоприятна интеграция перевозчика с инфраструктурной компанией и тем больший эффект можно получить от такой интеграции. В железнодорожных сетях с высокой интенсивностью движения и долей грузовых поездов предпочтительным является не вертикальное разделение и попытки внедрения конкуренции, а совершенствование государственной политики в сфере железнодорожного транспорта, системы мотивации и управления в отрасли.

5 Независимая инфраструктурная компания более уязвима к кризисным явлениям в экономике и может потребовать больших размеров государственных субсидий, чем единый хозяйствующий субъект, так как доля постоянных издержек вертикально обособленного владельца инфраструктуры значительно превышает долю постоянных издержек при совокупной хозяйственной деятельности вертикально интегрированной железнодорожной компании.

6 Поиск источников покрытия постоянных издержек инфраструктурной компании является слабым местом модели полного вертикального разделения. В случае установления платежей за пользование железнодорожной инфраструктурой на экономически обоснованном уровне, размер платежа может стать неприемлемым для некоторых участников рынка и препятствовать развитию конкуренции. Таким образом, для обеспечения возможности входа на рынок новых игроков и развития конкуренции необходимы дополнительные источники финансирования постоянных затрат инфраструктурной компании.

Анализ и систематизация результатов зарубежных исследований

7 Условия функционирования железнодорожного транспорта в РФ сильно отличаются от условий функционирования железнодорожного транспорта в ЕС (где целевым состоянием железнодорожной отрасли является ситуация, когда инфраструктура отделена от перевозочной деятельности) и при этом они более схожи с условиями функционирования железнодорожного транспорта в странах Северной Америки (где инфраструктура и перевозочная деятельность интегрированы). Т.е. мероприятия, которые имели положительный эффект при реформировании железнодорожного транспорта в европейских странах, могут принести совсем другие результаты при использовании их в условиях Российской Федерации. Вероятность появления новых грузовых перевозчиков на рынке при разделении инфраструктуры и перевозочной деятельности в РФ существенно ниже, чем в ЕС.

8 Актуальным зарубежным опытом решения ключевых проблем развития железнодорожного транспорта в России может служить опыт государств Северной Америки, а не Европы. При этом большинство использованных в указанных государствах инструментов реформирования в России уже применяется, а такой инструмент как разделение железнодорожной инфраструктуры и перевозочной деятельности в странах Северной Америки не использовался.

9 Большинство европейских стран имеют интегрированную или частично интегрированную структуру железнодорожной отрасли. Среди европейских государств присутствуют такие, которые заявляют о полном или частичном отделении инфраструктуры железнодорожного транспорта от перевозочной деятельности, фактически оставаясь при этом частично интегрированными, что свидетельствует о формальном подходе к требованию о независимости и нежелании практического применения разделения

Анализ и систематизация результатов зарубежных исследований

10

В государствах, где было проведено вертикальное разделение железнодорожной отрасли, доступ к рынку железнодорожных грузовых перевозок является более открытым. При этом, степень открытости рынка изменялась каждый раз, когда проходили преобразования, связанные с изменением степени разделения (разделение финансовой отчётности, создание раздельных компаний, продажа компаний). Таким образом, вертикальное разделение железнодорожной отрасли приводит к повышению степени открытости рынка грузовых перевозок, в том числе и для иностранных компаний

Спасибо за внимание!