

Рыночные реформы и оживление грузовых перевозок в Европе

Реформы на железных дорогах Европы направлены, в частности, на создание конкурентных отношений между операторами грузовых перевозок и повышение эффективности обслуживания грузоотправителей. Эту же цель преследует разделение функций эксплуатации и менеджмента инфраструктуры. Влияние подобных преобразований на работу железных дорог можно видеть на примере трех европейских стран.

В последние годы выражались разные мнения по поводу достоинств или, наоборот, недостатков отделения функций ведения инфраструктуры от операторской перевозочной деятельности и, соответственно, появления конкуренции между операторами, пользующимися правом открытого доступа к инфраструктуре железных дорог. Однако при этом было недостаточно аргументированных оценок, выполненных на основании глубокого анализа, главным образом по той причине, что немногие страны осуществили подобные изменения до относительно недавнего времени.

Попытка исследования (с точки зрения потребителей услуг железнодорожного транспорта) выгод появления и усиления конкуренции, причем как в условиях разделения функций эксплуатации и инфраструктуры, так и без него, предпринята путем сравнения влияния реформ на грузовые перевозки в трех европейских странах с наиболее открытыми рынками: Германии, Швеции и Великобритании. В каждой из этих стран либерализация проведена своим путем. Так, в Германии полного разделения нет, в Великобритании, единственной из трех рассматриваемых стран, железнодорожный сектор приватизирован

полностью. Выгоды для потребителей оценивались в плане развития конкуренции и роста объемов грузовых перевозок.

Международный контекст

Практика открытого для других операторов доступа к части национальной железнодорожной сети имеет широкое распространение во многих странах мира, хотя обычно ограничена определенными региональными зонами. Однако полное разделение между менеджментом инфраструктуры и перевозочной деятельностью имеет место лишь на нескольких железных дорогах со смешанными грузопассажирскими перевозками в Европе, Австралии (дальние грузовые перевозки) и в развивающихся странах с транзитными грузопотоками. В Северной Америке обе модели (вертикального разделения и открытого доступа) отклонены на том основании, что на большинстве рынков имеется адекватная конкуренция со стороны других видов транспорта, в частности автомобильного. Кроме того, существует конкуренция между поставщиками, например, угля для тепловых электростанций. Аналогично, вертикальное разделение и открытый доступ не применяются на железных доро-

гах Японии с преобладанием пассажирских перевозок.

До недавнего времени большинство европейских национальных железных дорог были вертикально интегрированными монополиями. Директива ЕС 91/440 положила начало конкуренции в масштабах Европы частично благодаря созданию единого рынка железнодорожных услуг без дискриминации между компаниями из разных стран — членов ЕС, частично за счет поощрения перераспределения перевозок между видами транспорта и увеличения доли железных дорог в международных грузовых перевозках.

Несмотря на то что в первые годы только несколько стран приняли практические шаги по либерализации, к настоящему времени уже можно утверждать о росте грузооборота после периода неуклонного снижения. Так, если с 1970 по 1993 г. грузооборот европейских железных дорог снизился на 27%, то в последующие годы в целом по ЕС наблюдался его рост, и в 2006 г. этот показатель был выше на 36% по сравнению с 1993 г. Однако неясно, какая часть этого прироста обусловлена конкуренцией. Для сравнения: грузооборот в менее либерализованных странах вырос за этот период на 20%.

Из трех взятых для рассмотрения стран наибольший прирост отмечен в Великобритании, где общий грузооборот вырос на 67% с 1993 по 2006 г., хотя объем грузовых перевозок все еще ниже уровня 1970 г. Тенденция к росту проявилась реально в 1997 г. после приватизации отрасли. Однако доля железных дорог в общем объеме ниже средней по ЕС, возможно, в силу географических особенностей, а не специфических провалов железнодорожного сектора.

Грузооборот в Германии вырос на 62% с 1993 г., в Швеции на 18%. Безусловно, оказывали влияние и другие причины, но тот факт, что

температура прироста в двух из трех стран оказалась существенно выше среднего, дает основания для предположения, что конкуренция действительно является фактором роста.

Модель Германии

Самой заметной чертой железнодорожной реформы в Германии на настоящее время является сохранение вертикально интегрированной организации в рамках холдинговой структуры. Необходимость обеспечения прозрачности для поощрения конкуренции в отрасли не была признана настолько же существенной, как улучшение финансового состояния и повышение эффективности эксплуатационной деятельности. Право открытого доступа действует с 1994 г., но конкуренция на начальном этапе была ограничена в силу разных причин, приведших к достаточно голословным утверждениям, что национальные железные дороги (DB) создают препятствия свободной конкуренции. К числу этих причин можно отнести затруднения в получении доступа в нужное время и проблемы получения информации относительно наличия пропускной способности. Основания для некоторых претензий действительно давали соответствующие регулирующие администрации.

В последующие годы сектор грузовых перевозок DB (грузовая компания железных дорог Германии называлась ранее DB Cargo, затем Railion, а в настоящее время называется DB Schenker, рис. 1) охватил весь объем (или его часть) соответствующей деятельности в нескольких других европейских странах благодаря приобретению крупнейшей международной логистической компании и продолжал доминировать на внутреннем рынке, несмотря на стабильное усиление конкуренции. Доля других операторов, пользующихся возможностью открытого доступа, в 2007 г.

Рост грузооборота железных дорог некоторых европейских стран с 1993 по 2006 г., %	
Германия	62
Швеция	18
Великобритания	67
Остальные 12 стран — «старые» члены ЕС	20
Все 15 стран — «старые» члены ЕС	36

составила 17% по сравнению с 2% в 2000 г.

Усилению конкуренции, безусловно, способствует географическое положение Германии в центре Европы. Эта страна имеет сухопутные границы с девятью другими странами, что обуславливает значительный объем перевозок в международных сообщениях, включая транзит, который особенно привлекателен для сторонних операторов. Национальные железные дороги Швейцарии, Италии и Польши выполняют перевозки в Германии наряду с некоторыми частными компаниями-операторами из других стран — членов ЕС. Такую ситуацию можно рассматривать как не-

посредственную причину для ожидания более сильной конкуренции в Германии, чем в большинстве «периферийных» стран, включая Великобританию и Швецию.

Одним из следствий усиления конкуренции является то, что DB имеют относительно невысокую прибыль в грузовом секторе. Закономерен вопрос, очевидный и для Швеции, и для Северной Америки: насколько конкуренция может ограничить способности DB зарабатывать достаточно, чтобы обеспечить финансирование реинвестиций.

Модель Германии рассматривается некоторыми как комбинация преимуществ открытого доступа с интеграцией функций менеджмента инфраструктуры и эксплуатации в целях оптимизации кооперации. Тенденция спада грузовых перевозок сменилась на противоположную, чем была достигнута одна из начальных целей правительства, а в реструктуризацию до сих пор не вкладывались значительные средства. В целом реформа представляется успешной, хотя если учесть, что путь новых компаний на рынок



Рис. 1. Грузовой поезд компании DB Schenker (Германия; фото: DB)

грузовых перевозок все же не столь ровен, как мог бы быть, и затрудняется некоторыми препятствиями, то грузоотправители имели бы больше выгоды от наличия сильной конкуренции, если бы открытый доступ был подкреплен вертикальным разделением.

Будущее покажет, насколько текущая реструктуризация DB, предусматривающая ограниченный выпуск акций, проявится в усилении конкуренции между операторами и/или потребует более прозрачного отделения инфраструктурного менеджмента. Конкурирующие администрации предупреждены, что доходы от продажи акций не должны использоваться для поддержки эксплуатационной деятельности DB, хотя некоторая часть может быть направлена на инфраструктурные инвестиции.

Социально-экономические приоритеты

В 1988 г. Швеция стала первой в мире страной, в которой появилась отдельная государственная администрация железнодорожной инфра-

структуры. Замысел состоял в том, чтобы создать равные условия для автомобильного и железнодорожного транспорта, когда правительство напрямую финансирует создание и обслуживание железнодорожной инфраструктуры в том же порядке, что и автомобильной. В то же время предполагалось, что принцип разделения функций менеджмента инфраструктуры и эксплуатационной деятельности сократит нагрузку на бюджет со стороны железнодорожной составляющей. Даже при условии отделения операторские функции оставались в руках единственной государственной компании (SJ), которая постепенно сталкивалась с конкуренцией в разных секторах рынка, а затем была разделена на шесть компаний, в том числе грузовую Green Cargo. В грузовых перевозках конкуренция возникла в начале 1990-х годов, когда малые компании занялись выполнением фидерных перевозок на отдельных местных направлениях. Режим открытого доступа к инфраструктуре магистральных линий появился в 1996 г., двумя годами позже, чем в Германии и Великобри-

тании, и к 2006 г. в Швеции было шесть грузовых компаний-операторов.

Некоторые услуги, предлагаемые новыми компаниями, носят скорее вспомогательный, нежели основной характер и дополняют транспортные услуги, предоставляемые государственной компанией-оператором Green Cargo (рис. 2). Эти компании продолжают свою деятельность в относительно небольших масштабах, эффективно выполняя роль субподрядчиков Green Cargo на периферийных участках национальной сети.

К 2007 г. доля других операторов (помимо государственной компании) достигла 35%. Конкуренция (или скорее угроза конкуренции) привела к снижению тарифов и повышению качества обслуживания. Однако так же, как и в Германии, финансовое положение Green Cargo остается относительно неустойчивым: прибыль от эксплуатации в 2006 и 2007 гг. не превышала 5%.

При том что конкуренция в железнодорожном секторе была достаточно сильной, общий рост пе-



Рис. 2. Грузовой поезд компании Green Cargo (Швеция; фото: Green Cargo)

ревозок всеми операторами оказался самым невысоким из рассматриваемых стран, что можно объяснить жесткой конкуренцией со стороны перевозок автомобилями и автопоездами массой брутто до 60 т, движение которых разрешено на дорогах Швеции. Для защиты железнодорожных грузовых перевозок от такой конкуренции правительство в начале 1990-х годов приняло решение сократить плату за пользование инфраструктурой до минимально низкого уровня, фактически близкого к нулю.

Отделение инфраструктуры оказалось для правительства дорогим мероприятием. По некоторым данным, уровень инвестиций в начале 1990-х годов вырос в 5 раз, и, согласно результатам социально-экономического анализа, администрации инфраструктуры Vanverket была выделена большая доля транспортного бюджета, объединяющего автомобильные и железные дороги. В то же время имели место некоторые недостаточно дальновидные инвестиционные решения (частично в силу причин политического характера, частично из-за отсутствия тесной связи между конечными пользователями и владельцем инфраструктуры).

В целом представляется, что реформы пошли на пользу грузоотправителям, но за счет усиления бремени налогоплательщиков.

Фрагментация и консолидация

Намерение создать благоприятные условия для конкуренции, особенно в секторе грузовых перевозок, было ключевым фактором, определившим в 1990-х годах, когда приватизировались Британские железные дороги, принятие решения о выделении администрации инфраструктуры. Правительство рассматривало множество вариантов, включая продажу железных дорог как единого целого, разделение на

независимых региональных операторов или преобразование в вертикально интегрированные компании на базе функционирующих в секторах рынка бизнес-единиц. Предприватизационные дебаты по вопросу выбора структуры касались в основном пассажирских перевозок, которые в 1993–1994 гг. давали около 80% доходов и поглощали практически все эксплуатационные субсидии.

В пассажирских перевозках предпочтительнее оказалась модель на базе сегментации рынка, поскольку она позволяла сохранять контроль за инфраструктурой; в грузовых перевозках имели место опасения доминирования. Правительство сделало выбор в пользу полного вертикального разделения, осуществив комплексную реструктуризацию, в ходе которой было создано около сотни отдельных организаций, связанных регулирующими и контрактными обязательствами. В рамках современной модели некоторые бизнес-структуры (включая инфраструктурную и владельцев пассажирских франшиз) являются объектами экономического регулирования, а другие (грузовые и по лизингу подвижного состава) — нет.

Права на грузовые перевозки были проданы (в отличие от использованного в пассажирских перевозках принципа франчайзинга), поскольку для государственного сектора посчитали необязательным определять, какое и в каком объеме грузовое обслуживание необходимо.

Прибыльное подразделение Британских железных дорог Trainload Freight обслуживало два разных сектора рынка. Короткопробежные перевозки больших объемов грузов стояли как бы особняком и легко могли быть открыты для конкуренции. Напротив, перевозки небольших объемов грузов на дальние расстояния экономичнее выполнять на национальной се-

ти, и их эффективность могла резко упасть в случае разделения.

Хотя консультанты рекомендовали принцип открытого доступа только для короткопробежных перевозок больших объемов грузов, правительство решило использовать сочетание выгод конкуренции и убытков от потери масштабов путем разделения Trainload Freight на три региональные компании. Когда они были выставлены на продажу в 1996 г., наиболее привлекательное предложение поступило от консорциума во главе с компанией Wisconsin Central, которая аргументировала, что основным конкурентом является автомобильный транспорт и нет смысла иметь трех железнодорожных операторов, конкурирующих между собой за относительно небольшой сегмент общего транспортного рынка. Консорциум приобрел все три компании плюс перевозки мелких отправок. Позднее к ним добавилась компания Railfreight Distribution (перевозки немассовых грузов), и в результате вновь созданная компания English Welsh & Scottish Railway (EWS) охватила 90% рынка грузовых перевозок железных дорог страны.

Еще одна компания-оператор — Freightliner была выкуплена менеджментом компании. Первоначально она занималась только интермодальными перевозками и между двумя компаниями — EWS и Freightliner реальной конкуренции не было. В 1999 г. Freightliner приступила к перевозкам и массовых грузов, а тремя годами позже начала деятельность компания GB Railfreight (дочернее предприятие FirstGroup). Двух последних операторов, появившихся на рынке позже других, первоначально поддерживали с целью развития конкуренции менеджеры инфраструктуры — сначала администрация Railtrack, а затем компания Network Rail. Эти операторы выполняли для них перевозки материалов по сети в объеме, позволившем привлечь инве-



Рис. 3. Грузовой поезд компании English Welsh & Scottish Railway (Великобритания; фото: EWS)

стиции в подвижной состав и создать базу, с которой каждый оператор начал продвижение в другие сегменты рынка.

Еще одним оператором на правах открытого доступа является компания DRS, дочерняя Nuclear Decommissioning Authority. Она была создана с целью обеспечения специализированного обслуживания промышленности по производству ядерного топлива. Однако, как и First GBRf, она позднее расширила сферу деятельности на обслуживание третьих сторон. Эти два оператора имеют долю в размере 7% рынка, на котором начинают появляться и другие новые игроки.

В таблице рассмотрена динамика рынка грузовых железнодорожных перевозок в Великобритании с распределением по операторам. Вид-

но, что доля EWS снизилась с 86% в 1997 г. до 64% в 2006 г. Если бы менеджер инфраструктуры не заключал контакты на перевозки материалов с другими операторами, доля EWS (рис. 3) могла быть больше. Операторы открытого доступа могут найти и другие пути выхода на рынок, но в таком случае вертикальное разделение может работать в сторону усиления конкуренции.

Очевидно, однако, что более серьезную угрозу доминирующему положению EWS представляют другие частные операторы — новички на рынке перевозок: так, доля компании Freightliner выросла с 14 до 29%. Первоначально Freightliner расширяла основной интермодальный бизнес (в основном по перевозкам контейнеров в сообщениях с глубоководными портами страны),

но затем в 1999 г. в сектор перевозок массовых грузов вошло ее отделение Freightliner Heavy Haul. Одной из причин успеха Freightliner Heavy Haul в оттоке бизнеса от EWS было ее необременение старыми активами и устарелой практикой эксплуатационной деятельности.

На рис. 4 отражена динамика рынка грузовых перевозок в Великобритании. После падения с 23 млрд. ткм нетто в 1972 г. до 13,3 млрд. в 1996 г. грузооборот восстановился до 22,1 млрд. ткм в 2006 г., что соответствует росту на 66% в течение 10 лет. Однако практически весь рост обусловлен увеличением дальности перевозок, собственно объем перевозок увеличился только на 3%.

Рост грузооборота в последнее десятилетие рассматривается относительно низкой исходной базы, обусловленной его падением до уровня 1996 г. из-за неопределенности ситуации на железных дорогах в период приватизации. Однако нынешний максимум на 22% выше, чем во время предыдущего бума 1989 г., и близок к самому высокому уровню 1970-х годов. К числу внешних благоприятных факторов можно отнести изменения в секторах угледобычи и генерации электроэнергии: импортируемый уголь теперь требуется доставлять из портов на большие расстояния, чем ранее из местных шахт. Затормозили на автомобильных дорогах и удорожание автомобильных перевозок также имели определенное значение, но скорость движения автомобилей снижалась и до 1997 г., когда в железнодорожных грузовых перевозках наблюдалась стагнация. Определенная часть прироста может быть поэтому приписана прямо или косвенно железнодорожной реформе.

С 1996 г. частные компании-операторы и их клиентура выполнили крупные инвестиции в развитие парка подвижного состава и обустройство грузовых терминалов, что тоже прямо или опосредо-

Изменение доли компаний-операторов железных дорог Великобритании на рынке грузовых перевозок (по доходам), %

Год	Компания			
	EWS	Freightliner	DRS	First GBRf
1997	86,4	13,6	0	0
2002	74,4	22,8	2,0	0,8
2006	63,6	29,4	3,5	3,5

ванно способствовало росту перевозок грузов.

Однако, несмотря на попытки сократить расходы и увеличить долю на рынке, железнодорожные грузовые перевозки в Великобритании еще недостаточно прибыльны. С 2001 по 2005 финансовые годы прибыль EWS в среднем составляла 43 млн. ф. ст. при годовом обороте 505 млн. ф. ст. Этого недостаточно для нормальной окупаемости инвестиций, но все же этот порядок величин лучше, чем у DB Schenker или Green Cargo.

Грузовые перевозки нельзя рассматривать изолированно от состояния отрасли в целом. В Великобритании расходы в отрасли росли, инвестиционные решения принимались без адекватной оценки рынка, показатели эксплуатационной деятельности отличались неустойчивостью.

Британская модель отличается от реализованных в других странах тем, что обязанности по перевозкам грузов приняли два оператора-преемника (один по массовым грузам, другой по контейнерам), вступивших в конкуренцию друг с другом. В других странах право на грузовые перевозки переходило к одной компании, а конкуренция появлялась с выходом на рынок новых операторов.

Учитывая, что доля новых операторов не превышает 7%, представляется маловероятным, чтобы конкуренция развивалась подобным образом без второго преемника национальной компании. И это обстоятельство некоторые рассматривают как еще один аргумент в пользу вертикального разделения. Вместе с тем возможно и несбалансированное развитие ситуации, когда учреждается вертикально ориентированный оператор и допускает зависимость второго оператора-преемника от первого в отношении доступа к инфраструктуре.

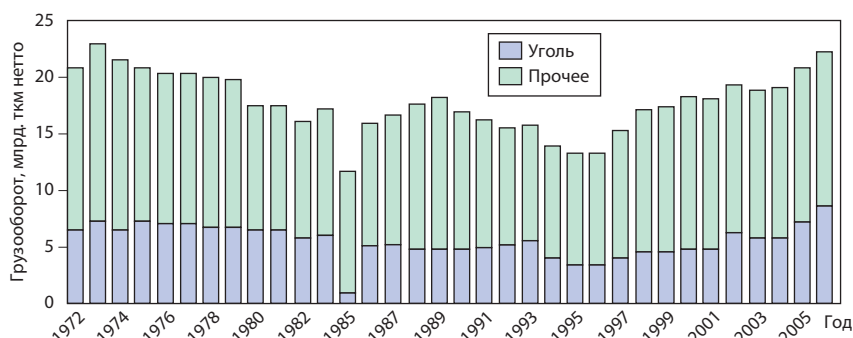


Рис. 4. Динамика грузооборота на железных дорогах Великобритании

Местные условия

Опыт трех рассмотренных стран показывает, что открытый доступ позволяет новым операторам привлекать новые объемы грузовых перевозок благодаря предложению лучшего сочетания уровня тарифов и обслуживания (цены и качества). И в Германии, и в Великобритании объем грузовых перевозок рос быстрее, чем в других странах — членах ЕС, четко свидетельствуя о том, что конкуренция устраивает потребителей.

Эффективность разделения менее очевидна. Доминирующий оператор в Германии, где компании инфраструктуры и перевозок входят в один холдинг (DB), имеет большую долю на рынке, чем доминирующие операторы в Швеции или Великобритании, где вертикальное разделение реализовано в полном объеме. И этот результат получен вне зависимости от географического положения Германии, которое способствует усилению конкуренции со стороны операторов из соседних стран.

Однако прямые сопоставления не совсем корректны. В Швеции некоторые операторы, пользующиеся правом открытого доступа, не вступают в прямую конкуренцию с Green Cargo. В Великобритании основную конкуренцию доминирующему оператору составляет второй

оператор-преемник. С другой стороны, конкуренция здесь может быть еще менее выражена по воле менеджера инфраструктуры. Аналогичным образом сетования новых операторов в Германии дают основания полагать, что конкуренция могла бы быть сильнее при условии более четкого вертикального разделения.

Сторонники германской модели аргументируют, что она сохраняет выгоды интеграции и в то же время допускает конкуренцию. Вертикальное разделение привело к дополнительным системным расходам в Швеции и Великобритании, в Германии их удалось избежать. Однако как выгоды, так и расходы, связанные с разделением, вполне могут различаться по странам и даже регионам в пределах самих стран в зависимости от ряда местных условий: состояния рынков, ограничений по провозной способности и методов регулирования, применимых к железным дорогам. При наличии опыта других стран, рассматривая реформы как средство поощрения развития грузовых перевозок на железных дорогах, необходимо тщательнейшим образом анализировать возможные варианты с учетом конкретных местных условий.

J. Drew. Railway Gazette International, 2008, № 9, p. 675–683.