



13

Реформа

железных дорог:

Сборник материалов по повышению
эффективности сектора железных дорог

Глава 13:

Стимулирование участия
частного сектора

13 Стимулирование участия частного сектора

13.1 Введение

Большинство программ реформ и реструктуризации направлены на усиление коммерциализации железных дорог и сокращение государственного директивного управления и поддержки сектора. Во всем мире правительства реформируют государственные департаменты и ведомства по железным дорогам в стремлении снизить затраты, повысить качество услуг и осуществлять более эффективные инвестиционные мероприятия. Оздоровление сектора железных дорог требует инновационных подходов и, во многих случаях, значительных капиталовложений. Стимулирование участия частного бизнеса является стратегией, преследующей двойную цель привлечения не только инвесторов, но и частных операторов, опыт и навыки которых могут усилить коммерческую направленность деятельности железнодорожных предприятий. Стоимость капитала частных компаний, как правило, оценивается выше государственного финансирования, однако политика таких компаний и их опыт могут оказать положительное влияние на производительность и эффективность работы железных дорог ровно как и снизить финансовые риски и затраты для правительства.

Частный сектор может многое предложить в процессе реформирования железных дорог — он располагает более значительным капиталом, и инвесторы осознают, что железные дороги могут зачастую обеспечить возможность получения высокой доходности. Частными предприятиями управляют коммерчески ориентированные менеджеры, акцентирующие внимание на факторах, определяющих прибыль и убытки, каковыми являются маркетинг, обслуживание клиентов и контроль затрат. Эти факторы, как правило, не находятся в центре внимания руководителей государственных предприятий.

Участие частного сектора не является панацеей при реформировании государственных железных дорог. Правительства стран с неэффективной и дорогостоящей железнодорожной отраслью должны решить: а) следует ли сначала наладить деятельность железных дорог (акционирование, сокращение штатов и осуществление ключевых инвестиционных мероприятий); или б) передать эти функции частному сектору. Еще до начала реализации реформ, правительствам необходимо:

1. *Определить цели*, которые могут включать необходимость: а) сокращения или прекращения субсидирования (сокращение бремени расходов на содержание казны); б) решения текущих и отложенных инвестиционных потребностей; и в) обеспечения большего объема услуг более высокого качества.

2. *Понять возможные пути достижения этих целей*, например: а) повышение производительности и эффективности; б) сокращение услуг и закрытие филиалов; и/или б) привлечение частных инвесторов.
3. *Понять политический эффект требуемых мер*, например: а) значительное сокращение численности работников; б) сокращение убыточных услуг, наносящих ущерб потребителям; в) улучшение гибкости ценообразования; и г) внутренняя реструктуризация профильных направлений.

Независимо от выбранного подхода отчетливое определение целей, то есть *сути* реформ, является ключевым шагом, задающим будущие стратегические возможности для привлечения частных компаний.

13.2 Типовые формы участия частного сектора

Участие частных компаний в секторе железных дорог, как описано ниже, может проявляться в различных формах.

13.2.1 *Подряды и аутсорсинг*

Рационализация деятельности предприятий за счет расширения подрядов и аутсорсинга должна стать частью большинства программ реформ, за исключением тех случаев, когда реформа касается лишь концессии или полной приватизации. Для всех железных дорог, даже государственных вертикально интегрированных железных дорог, распространенной практикой является заключение контрактов с частными компаниями на оказание широкого спектра услуг, начиная от закупок производственных ресурсов, таких как топливо или материалы, до таких услуг, как аудит, бухгалтерский учет или капитальный ремонт тяговых двигателей. Реформы, расширяющие систему контрактов на оказание услуг и поставку материалов, могут повысить уровень участия частного сектора и стимулировать приток частных инвестиций.

Многие виды деятельности железной дороги, ранее считавшиеся «профильными» для железнодорожных предприятий, могут быть переданы в ведение частных предприятий, в зависимости от размера экономики и железнодорожной инфраструктуры. Например, сторонним организациям может быть предоставлено право на проведение работ по техническому обслуживанию:

- для экономии за счет роста производственных масштабов, например, производства балласта;
- в случае, если размер железнодорожного предприятия не позволяет использовать специализированное штатное оборудование, то с одним или несколькими предприятиями могут заключаться договоры с частными поставщиками на его поставку;
- в случае узкой направленности деятельности и потребности в специалистах, как правило, не нанимаемых одной железнодорожной

компанией, таких как специалисты по определению дефектов рельс, по проверке геометрии путей и оценки состояния мостов;

- когда конкретный вид технического обслуживания не является профильным, например, обслуживание станций/зданий/депо и техническое обслуживание автотранспортных средств;
- когда привлечение сторонних организаций для проведения технического обслуживания обходится дешевле, чем использование для этого внутренних ресурсов.

К числу работ, для выполнения которых привлекаются сторонние организации, относятся простые виды деятельности, такие как ремонт зданий, уборка, буфетно-ресторанное обслуживание в поездах, ремонт мостов и конструкций, услуги мастерских и обновление рельсовых путей.¹⁴⁰ Некоторые железные дороги помимо прочего передают в ведение внешних компаний обслуживание пассажиров в поездах и проверку билетов в целях недопущения мошенничества, повышения качества услуг и сокращения необходимости в неключевых инвестициях.

Многие правительственные железнодорожные компании-операторы изначально имевшие дочерние предприятия, которые обеспечивают весь спектр услуг, начиная от производства балласта и вагонов до рекламных и издательских услуг. Часто подобные дочерние предприятия выставляются на продажу для привлечения средств на осуществление ключевых инвестиций. Затраты обычно снижаются, когда услуги и материалы приобретаются посредством конкурентных торгов. Таким образом, при реформировании железных дорог важнейшей задачей является выделение ключевых функций и дальнейшая передача максимально возможного количества второстепенных функций сторонним организациям. Такой подход позволяет как снизить годовую стоимость обслуживания, так и требования к капиталу, связанные с выполнением второстепенных функций, при одновременном расширении участия частного сектора.

При расширении железнодорожными компаниями спектра неключевых функций, которые они передают сторонним организациям, им понадобится укрепить потенциал в области закупок и модернизировать механизмы заключения контрактов и конкурентных торгов. Это может потребовать составления программы переподготовки сотрудников. Время от времени железнодорожные компании отказываются от заключения подрядов, ссылаясь на «соображения безопасности» в качестве сдерживающего фактора, и утверждая, что экономия средств за счет заключения контрактов нивелируется увеличением расходов на осуществление соответствующего контроля. Однако, мировой опыт подтверждает безопасность и экономичность заключения с частными предприятиями контрактов на выполнение многих функций при использовании соответствующей системы управления безопасностью, начиная от технического обслуживания систем

¹⁴⁰ Например, компания Indian Railways передала в ведение частных предприятий буфетно-ресторанное обслуживание.

сигнализации до ресторанного обслуживания в поездах, несмотря на необходимость расширения штата для контроля за работой подрядчиков.

Как рационализация непрофильной деятельности, переданной в ведение дочерних предприятий, так и расширение системы подрядов и аутсорсинга для профильных направлений, к примеру, регулирования движения поездов, должны считаться неотъемлемой частью программы реформ.

13.2.2 *Контракты на оказание услуг*

Правительства стран, разочарованные издержками и сложностями реформирования государственных железных дорог, зачастую пытаются решить проблему за счет передачи функций по управлению железной дорогой частной компании-оператору. Это может стать эффективным решением, сопряженным с определенными трудностями. Одной из главных сложностей по сей день является определение механизма вознаграждений за достижение определенного уровня эффективности, которого стремится достичь правительство, параллельно принимая меры по улучшению состояния физических активов.

Порой правительство делает выбор в пользу заключения контрактов на управление, поскольку оно не может или не способно справиться с непростыми кадровыми и инвестиционными вопросами, связанными с более высоким уровнем участия частного сектора. Однако, контракты на оказание услуг зачастую ограничивают возможности сокращения штатов, запрещают существенное сокращение услуг или обязывают государство осуществлять инвестиции в обновление фондов в рамках условий контракта. Подобные контракты, как правило, являются краткосрочными. По этой причине они не активизируют приток частного капитала, превращаясь в контракты на управление по принципу «издержки плюс». Образец контракта приведен в Приложении 5.

Передача управления частному сектору может в некоторой степени обеспечить эффективное функционирование железной дороги, но большинство контрактов на оказание услуг ограничивают возможности реализации долговременных усовершенствований. Более фундаментальным способом привлечения частных операторов и частного капитала являются долгосрочные концессионные контракты или франшизы.

13.2.3 *Концессии и франшизы в секторе железных дорог*

Концессии и франшизы в секторе железных дорог являются эффективным способом расширения участия частного бизнеса. Концессии и франшизы представляют собой контракты между государственным собственником и частными компаниями на оказание согласованных железнодорожных услуг. Предметом контрактов могут являются объекты инфраструктуры или перевозки, или же оба этих направления. Термины «концессия» и «франшиза» часто используются на взаимозаменяемой основе, при этом могут по-разному интерпретироваться в зависимости от конкретной

административно-территориальной единицы. В данном сборнике концессии и франшизы разграничиваются по продолжительности контракта: срок действия концессионного контракта, как правило, является более длительным, чем в случае с франшизой, и требует более серьезные инвестиционные обязательства со стороны частного сектора.

Концессионные контракты

В большинстве стран концессия предполагает контракт на оказание вертикально интегрированных услуг по железнодорожным перевозкам. В рамках типового концессионного контракта государство сохраняет за собой право собственности на земельные участки, по которым проходит железная дорога, и заложенную инфраструктуру, передавая при этом частной компании большую часть остальных объектов инфраструктуры и подвижного состава наряду с правом осуществления железнодорожных перевозок в течение срока, установленного по контракту. Концессии обычно являются долгосрочными механизмами, позволяющими воспользоваться преимуществами частных инвестиций и методов коммерческого управления. Концессии в секторе железных дорог могут охватывать всю деятельность предприятия или ограничиваться лишь определенными направлениями деятельности: сюда можно отнести грузоперевозки, пригородные перевозки или пассажирские перевозки дальнего следования. Концессионные схемы в секторе железных дорог используются в странах Европы, Латинской Америки, Африки и многих других регионах мира. Действие некоторых договоров концессии в Африке было прекращено еще на ранней стадии¹⁴¹, а исполнение остальных действующих договоров в целом принесло положительные результаты.¹⁴² Как минимум, концессии позволили снизить финансовое бремя государства в связи с развитием железнодорожной инфраструктуры. Во многих случаях наблюдался рост объемов перевозок, и зачастую наибольший рост возникал именно после начала действия договора концессии.

Однако, как и в случае со многими бывшими странами СССР, концессии в Африке не помогли решить некоторые из перечисленных проблем¹⁴³:

¹⁴¹ Договор концессии железных дорог Замбии, подписанный в 2003 году сроком на 20 лет, был аннулирован правительством страны в 2012 году. Договор концессии железных дорог Танзании, подписанный в 2007 году сроком на 25 лет, был аннулирован в 2011 году. Договор концессии кенийской и угандийской железных дорог, подписанный в 2005 году сроком на 25 лет, по которому был создан консорциум Rift Valley Railways (RVR), сохраняет свое действие несмотря на то, что его участники менялись несколько раз с момента подписания.

¹⁴² Концессии обсуждаются в Разделе 9.4.3 с анализом конкретных примеров. Образец концессионного контракта приведен в Приложении 4.

¹⁴³ Часть материалов данного раздела взята из недавних опросов на предмет эффективности работы железнодорожной концессии в Африке, включая: Джоан Микел Виларделл, *Railway Concession in Africa: Lessons Learned*, подготовлено для форума AfDB Transport Forum, 2015 г.; Ларри Фиппс, *Review of the Effectiveness of Rail concessions in the SADC Region*, подготовлено для USAID Southern Africa, 2009 г.; Ричард Баллок, *Results of Railway Privatization in Africa*, Всемирный банк, 2005 г.; Марк Пирсон и Бо Гирзинг, *Revamping the Regional Railway Systems in Eastern and Southern Africa*, Trademark Southern Africa, 2012 г.; CPCS, экспертное изучение транспортной политики SSATP, проведенное Всемирным банком, 2013 г.

- Ключевое непонимание правительством значения концессий. Концессии не подразумевают управление железными дорогами концессионерами от имени правительства. Концессии подразумевают скорее прибыльное управление функционированием железных дорог (в соответствии с условиями концессионных контрактов).
- Неспособность согласовать работу механизма финансирования для выполнения обязательств по оказанию государственных услуг. В частности, это касается пассажирских перевозок. Ряд концессий предполагал продолжение перекрестного субсидирования оператором убыточных пригородных пассажирских перевозок и пассажирских перевозок дальнего следования на протяжении нескольких лет за счет средств, вырученных благодаря доходам от грузоперевозок. Для этого использовались имеющиеся доступные средства (разница между доходами и прямыми операционными расходами), что привело к недостаточному техническому обслуживанию путей и, как следствие, к снижению скоростей движения и уровня обслуживания и, в конечном итоге, к сокращению возможностей грузоперевозок. В большинстве случаев данные требования к пассажирским перевозкам в конечном итоге приняли форму напрямую субсидируемых обязательств по оказанию концессионером государственных услуг.
- Неспособность создать корпоративную структуру, которая была бы устойчивой в условиях, когда интересы оператора и владельца не всегда были полностью согласованы.
- Неспособность владельца и концессионера согласовать прогнозируемые показатели объемов перевозок и привести их в соответствие с предложениями по модернизации инфраструктуры. В большинстве соглашений прогнозируется быстрый рост объемов железнодорожных перевозок, который ограничивает главным образом состояние путей и подвижного состава. В рамках соглашений не был должным образом рассмотрен вопрос «курицы и яйца» о способах финансирования начальных усовершенствований инфраструктуры, необходимых для обработки дополнительных объемов перевозок до начала роста доходов и самих объемов, или же о способах убедить потенциальных клиентов первыми начать пользоваться железнодорожными линиями в состоянии «до усовершенствований». В некоторых случаях объемы перевозок не позволяли покрывать расходы на содержание инфраструктуры, что не оправдывало ожиданий. Неспособность создать необходимый механизм для контроля за соблюдением коммерческого соглашения между государственной железнодорожной компанией и частным оператором. В большинстве случаев решение данного вопроса оставалась за железнодорожным предприятием, что создавало явный конфликт интересов между регулирующей организацией, организацией-владельцем и стороной концессионного соглашения.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Например, дискуссии относительно необходимой структуры продолжаются. В 2016 году, через 10 лет после начала действия 25-летнего соглашения, Кенийская железнодорожная корпорация (KRC) и Министерство транспорта наняли

- Невозможность согласования создания необходимых механизмов, которые позволили бы облегчить железнодорожную транспортировку грузов через границы. Несмотря на некоторые исключения ("Абиджан–Уагадугу" в Западной Африке и "Момбаса–Найроби–Кампала" в Восточной Африке), железнодорожные перевозки в Африке сосредоточены в основном на национальных рынках, а не на международных перевозках. Перевозки грузов через границы могут повысить показатель средней протяженности перевозок, но только в том случае, если при этом удастся обеспечить обслуживание, сопоставимое с тем, которое обеспечивается при автотранспортных грузоперевозках.
- Неспособность правительства страны покрыть часть расходов на восстановление в соответствии с договором концессии.

Договоры концессии, по которым производится модернизация инфраструктуры, как правило, заключаются сроком на 25–40 лет с той целью, чтобы позволить концессионеру получить доход от инвестиций за счет долгосрочных активов. Концессионный контракт может также предусматривать обязательства государства на инвестирование в активы, такие как инфраструктура или подвижной состав для пассажирских перевозок. Инфраструктурные концессии, как правило, подразумевают предоставление эксклюзивных прав: концессионер обладает эксклюзивным правом на инвестирование в инфраструктуру, на ее обслуживание и развитие, а также на эксплуатацию поездов. Последнее может потребовать от концессионера предоставления доступа к эксплуатации поездов другим операторам, оказывающим конкретные услуги по перевозке (пассажиров, грузов или того и другого).

Как правило, государственные собственники несут финансовую ответственность за увольнение рабочих и экологические проблемы, имевшиеся до начала действия договора концессии. Государство может заключить один или несколько контрактов на обслуживание с концессионером на оказание нерентабельных услуг (как правило, для обеспечения определенных объемов пассажирских перевозок).

Сложным и зачастую спорным аспектом концессионных соглашений является оценка конечной стоимости, т. е. принцип расчета стоимости частных инвестиций на момент завершения концессии. Если активы просто возвращаются в собственность государства после завершения концессионного контракта, велика вероятность, что операторы не будут заинтересованы осуществлять инвестиции в последние годы действия контракта, фактически расходуя предыдущие инвестиции. В результате этого, государство может получить активы железной дороги в состоянии не лучше того, в котором они были переданы оператору в начале концессии, или же, в некоторых случаях, в худшем состоянии, поскольку износ активов увеличился. Еще один вариант заключается в том, чтобы правительство выплатило концессионеру стоимость активов на момент окончания договора

консультанта для решения вопроса создания подходящего механизма регулирования баланса концессионного соглашения между KRC и RVR.

концессии. Это требует изначального договорного соглашения относительно способа оценки активов по окончании действия договора. Зачастую концессионные контракты предусматривают период продления для того, чтобы избежать подобной дилеммы по истечении срока действия контракта. В таких контрактах 30-летний срок действия может быть продлен дополнительно на 5–10 лет после 20-го года действия, что станет стимулом частному инвестору для продолжения инвестирования. Это позволяет избежать истечения срока договора концессии за исключением случаев, когда одной из сторон принимается решение о прекращении договора, а не о его продлении.

Концессии предусматривают проведение конкурсных торгов, напрямую привлекают частные инвестиции и управленческие методы и могут предусматривать преобразование государственного предприятия. В некоторых странах особое внимание уделяется влиянию действия договора концессии на стимулирование конкуренции в железнодорожном секторе, а также на привлечение частного сектора для инвестирования и управления. Крупные национальные железнодорожные сети, например, в Бразилии, Аргентине и Мексике, согласно договору концессии были реорганизованы в отдельные конкурентоспособные подсети, каждая из которых представляет собой естественную территориальную монополию. В некоторых концессионных схемах государство требует от новых частных операторов предоставлять доступ к новой концессионной сети другим железнодорожным операторам, имеющим лицензию. В Мексике национальная железная дорога разделена на несколько конкурирующих сетей, а также создана совместная концессия для обслуживания Мехико. Участки сети с меньшей плотностью движения включены в отдельные концессии в качестве железных дорог малой протяженности. Такие концессии позволили создать конкурентные железнодорожные перевозки и привлечь крупные частные инвестиции и новые команды управленцев в железнодорожный сектор, ориентированных на коммерциализацию. Объем железнодорожных перевозок в Мексике значительно увеличился при радикальном сокращении потребности в субсидиях и государственных инвестициях и впечатляющем улучшении состояния активов — как инфраструктуры, так и подвижного состава. В Камеруне, несмотря на менее значительные результаты, серьезные инвестиции проводились как правительством, так и оператором. Объемы перевозок неуклонно возрастали, а 20-летний срок первоначального соглашения, подписанного в 1990 году, уже был продлен до 30 лет. (Дополнительную информацию см. в анализе примеров Мексики и Камеруна, представленном в данном сборнике).

Франшизы

Франшиза является формой концессии. Реформы сектора железных дорог в Великобритании по большей части касаются субсидируемых государством концессий на железнодорожные перевозки (см. анализ примера компании Virgin Trains). Сюда также относится контракт, предусматривающий эксклюзивное право осуществления железнодорожных перевозок сроком от 7 до 15 лет (хотя некоторые франшизы в настоящее время предоставляются

на более длительный срок). Следует отметить, что железнодорожные франшизы Великобритании ограничивались исключительно железнодорожными перевозками. Сюда не относились железнодорожные перевозки в структуре с вертикальной интеграцией, что являлось характерной чертой многих концессий, описанных ранее в предыдущем разделе. Как следствие, срок действия франшизы мог бы быть короче ввиду отсутствия необходимости в капиталовложениях в модернизацию путей и системы оповещения, которые обычно имеют более длительный срок окупаемости.

Франшизный контракт может подразумевать создание необходимой инфраструктуры. Франшизы обычно выставляются на аукцион или конкурсные торги для создания конкуренции за рынок железнодорожных услуг.

Поскольку срок действия франшизы, как правило, короче, чем срок службы большинства активов железной дороги, существование локального рынка лизинга оборудования или иного механизма обеспечения долгосрочных инвестиций в активы обычно является обязательным условием для эффективного функционирования франшиз.

13.2.4 Частные железные дороги

Во многих странах железные дороги находятся в собственности и оперативном управлении частных компаний. Полная приватизация национальной сети железных дорог, ранее находившейся в собственности государства, происходит редко, но есть несколько примеров, свидетельствующих о том, что подобная продажа может быть эффективным способом привлечения частных инвестиций и управленческих навыков в сферу грузоперевозок. В Канаде ранее находившиеся в собственности государства Канадские государственные железные дороги (CNR) были созданы в 1918–1923 гг. за счет слияния ряда обанкротившихся частных железнодорожных предприятий, которые впоследствии перешли в собственность государства. Компания была приватизирована в 1995 году посредством выставления акций на продажу и с тех пор является образцом коммерческой эффективности и экономичности.

В США большинство железных дорог находилось в частной собственности. Однако после серии банкротств крупных железнодорожных компаний в восточных регионах страны, федеральное правительство разработало механизм приобретения и реабилитации этих железных дорог. Новые государственные железные дороги были объединены в Консолидированную железнодорожную корпорацию (Consolidated Rail Corporation (Conrail)), которая функционировала в качестве государственной железной дороги в период с 1976 по 1987 гг. В этот период государство направляло средства в модернизацию инфраструктуры главных линий, реструктуризацию деятельности, передачу услуг по перевозке пассажиров, продажу непрофильных активов и сокращение штатов. В конечном итоге, корпорация Conrail достигла финансовой стабильности, позволяющей осуществить ее

приватизацию. Продажа состоялась по схеме первоначального открытого предложения акций (ИПО) в 1987 г.¹⁴⁵ На сегодняшний день частные грузовые железные дороги США являются одними из самых эффективных и прибыльных в мире.

В 2001 году Польские государственные железные дороги (Polskie Koleje Państwowe's (PKP)) были реорганизованы для создания холдинговой компании с дочерними компаниями, обеспечивающими пассажирские, грузовые перевозки, а также функционирование инфраструктуры. После того, как были предприняты серьезные меры по реорганизации собственной деятельности, 30 октября 2013 года компании PKP удалось продать акции в PKP Cargo путем первичного публичного размещения акций (ИПО). Компания оценивалась в 1,16 млрд долл. США, а цена ее акций закрылась на 19 % выше предложенной цены. Акции компании по-прежнему котируются на Варшавской фондовой бирже. Успешная приватизация четырех дочерних компаний PKP с 2003 года принесла выручку от сделок в размере 1,2 млрд долларов США. Полученная от сделок выручка была использована для покрытия первоначальных долгов PKP. (См. также анализ примеров Польских железных дорог в данном сборнике.)

Некоторые страны, включая Австралию и Канаду, допускают и даже стимулируют развитие частных железных дорог в большинстве случаев для поддержки разработки месторождений полезных ископаемых. При наличии сети государственных железных дорог, прямая конкуренция со стороны частных железных дорог запрещена. Таким образом, некоторым частным железнодорожным предприятиям разрешается обслуживать только их материнские горнодобывающие компании. В других случаях, когда частные железные дороги построены в отдаленных регионах, им не запрещается предоставлять услуги железнодорожных перевозок другим клиентам при том, что у соответствующих компаний-операторов отсутствуют полномочия «общего» перевозчика. В Бразилии компания Vale (ранее — CVRD) построила и осуществляет эксплуатацию нескольких частных железных дорог, которые не только обслуживают собственные основные месторождения, но также и оказывают государственные услуги по железнодорожным перевозкам в рамках соответствующих обязательств. С 2008 года компанией Vale был построен коридор Моатайз в Южной Африке, соединивший угольные шахты в Моатайз (Мозамбик) с портом, предназначенным для приема морских судов, в Накала (Мозамбик) железнодорожной линией протяженностью 650 км, проходящей через Малави. В западных регионах Австралии несколько горнодобывающих компаний построили частные железные дороги, обслуживающие шахты в отдаленных районах. В соответствии с австралийским законодательством, эти железные дороги, как правило, обязаны предоставлять другим

¹⁴⁵ См. исследования Всемирного банка, подготовленное Эриком Бешерсом, в котором рассматриваются вопросы банкротства, передачи под контроль государства и конечной продажи нескольких железных дорог в восточных регионах США: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/03/23/000178830_9810190215474/Rendered/PDF/multi_page.pdf

железнодорожным операторам доступ к своей инфраструктуре в соответствии с системой регулируемой платы за доступ.

13.2.5 Другие формы участия частного сектора

Существует ряд других форм участия частного бизнеса в секторе железных дорог. Как правило, они требуют наличия рынка железных дорог, на котором могут работать частные инвесторы. При наличии только одного клиента (например, национальных железных дорог) частные инвестиции менее вероятны, за исключением соглашений на контрактной основе. Существует ряд возможных форм подобного участия частного сектора, включая собственность на оборудование и лизинг, развитие и обслуживание инфраструктуры, а также частную эксплуатацию поездов (см. анализ примера финансирования компании ВСМ во Франции, включенный в этот сборник для рассмотрения ряда подходов к частному финансированию).

Приобретение в собственность и лизинг оборудования

Реформы, которые разрешают частным инвестором или стимулируют их приобретать железнодорожное оборудование и сдавать его в лизинг, могут обеспечить значительный приток частных инвестиций в сектор железных дорог.

На многих рынках сторонние компании-операторы подвижного состава имеют в собственности железнодорожное оборудование, а также производят его обслуживание и сдают его в аренду. Так обстоит дело с большей частью парка вагонов-цистерн в Северной Америке. Еще одним примером является компания ТТХ, занимающаяся управлением парком товарных вагонов и находящаяся в собственности группы североамериканских железнодорожных компаний. (См. также анализ примера "ТТХ Company — управление парком вагонов", приведенный в данном сборнике) Компания GATX, основанная в 1898 году и являющаяся крупнейшей в мире лизинговой компанией по продаже железнодорожных вагонов, не принадлежащая железнодорожному предприятию, владеет парком из более чем 125 000 вагонов и 600 локомотивов, используемых на североамериканском рынке. Компания GATX также осуществляет свою деятельность в Европе и Индии. В Великобритании лизинг подвижного состава является достаточно распространенной услугой для всех компаний, обеспечивающих пассажирские перевозки.

Лизинг подвижного состава создает для железнодорожного сектора следующие преимущества:

- обеспечение гибкости в управлении парками вагонов как для железнодорожных предприятий, так и для грузоотправителей;
- сокращение требований к капиталу компаний-операторов, которые платят за использование парка в долгосрочной перспективе; а также
- упрощение составления балансового отчета, а также финансирования иных капиталовложений.

Для роста и процветания лизинг требует наличия рыночной экосистемы. Обычно железные дороги предлагают льготные тарифы или транспортные сборы грузоотправителям, инвестирующим в подвижной состав. Частные собственники/инвесторы должны быть в состоянии распределить риск, связанный с владением оборудования, среди различных потенциальных клиентов (грузоотправителей, железнодорожных операторов или экспедиторов или другим железным дорогам), а не только государственной железной дороге.

Оборудование, находящееся в частной собственности, как правило, используется чаще ввиду того, что его собственники стремятся обеспечить своевременный возврат вагона для повторной загрузки. Кроме того, оборудование может быть более новым и более надежным, а также обеспечивать более высокие нетто-показатели в плане приемлемости тары и соответствия потребностям грузоотправителей по сравнению с оборудованием, предоставляемым железной дорогой, которое, как правило, является более типовым.

Однако развитие рынка напрямую зависит от количества потенциальных клиентов лизинговых компаний. В Великобритании несколько операторов пассажирских перевозок используют аналогичное оборудование, и, поэтому, инвестор оборудования имеет возможность сдавать его в лизинг преемнику оператора по концессии или другим операторам, имеющим концессионные контракты на перевозки пассажиров.

При условии наличия достаточного количества грузоотправителей или операторов для формирования пула риска, в интересах железной дороги предоставить достаточные льготы по тарифам при использовании частного подвижного состава для привлечения частных инвесторов. Это позволяет высвободить ограниченные средства железной дороги для использования в других областях, таких как модернизация инфраструктуры, где привлечение частных инвесторов может оказаться более сложным.

Строительство и обслуживание объектов инфраструктуры

Многие вертикально интегрированные железные дороги традиционно строят новые линии с привлечением собственного персонала, и многие железные дороги задействуют своих работников для проведения работ по обновлению и техническому обслуживанию объектов инфраструктуры. Однако, работы по строительству и техническому обслуживанию объектов инфраструктуры могут быть переданы сторонними организациями на контрактной основе, что создает рынок лизинга специализированного и дорогостоящего оборудования для технического обслуживания железных дорог. Даже при наличии одного предприятия, в ведении которого находится инфраструктура, достаточное количество специализированных подрядных организаций по техническому обслуживанию путей может сформировать устойчивый рынок для лизинга оборудования, особенно если поблизости расположены другие железные дороги с аналогичной шириной колеи, которые также заинтересованы в заключении контрактов на оказание услуг по строительству и техническому обслуживанию объектов инфраструктуры.

Примерами специализированного и высокопроизводительного оборудования являются рельсошлифовальные поезда, буровые туннелепроходческие машины и высокопроизводительные шпалоподблочные машины. Контракты на выполнение работ по обновлению рельсовых путей успешно функционируют подобным образом в странах Латинской Америки, США, Европе и Австралии, где существует множество железных дорог или концессий в секторе железных дорог.

Частные железнодорожные операторы

Программы реформирования железных дорог, осуществляемые правительствами многих стран, предусматривают меры, направленные на усиление конкуренции в сфере железнодорожных перевозок. Согласно установленному регламенту в рамках Европейского Союза в настоящее время статьи инфраструктурных расходов указываются отдельно от статей расходов на транспортные услуги. Несколько железнодорожных операторов имеют лицензию на оказание услуг по перевозке в одной и той же транснациональной железнодорожной сети. Частные операторы оговаривают участки сети ("нити графика") и предоставляют грузоотправителям услуги по погрузке, разгрузке, формированию составов и транспортировке на условиях "найма". Частные операторы направляют инвестиции в локомотивы и подвижной состав и оказывают услуги грузоотправителям или местным административно-территориальным единицам по пригородным перевозкам пассажиров.

Правительства стран зачастую не допускают дифференциации цен при доступе к инфраструктуре (все операторы платят в соответствии с одной и той же формулой оплаты, при этом порой дифференцированное ценообразование все же допускается для разных пакетов услуг). В условиях рынка, где частные операторы осуществляют свою деятельность, данное ограничение на использование метода ценообразования по Ремси¹⁴⁶, применимое в железнодорожном секторе, может стать фактором снижения общих объемов железнодорожных перевозок. Кроме того, многие государственные железнодорожные предприятия продолжают рассматривать железную дорогу как единую монополию и, таким образом, с недоверием относятся к идее разделения железнодорожной инфраструктуры и привлечения частных операторов.

Реформы в России и в некоторых других странах СНГ открыли рынки для частных железнодорожных компаний, которые конкурируют с государственными операторами за рынки грузоперевозок. Частные операторы имеют в собственности или арендуют подвижной состав, который они используют для обслуживания клиентов, однако на текущий момент в

¹⁴⁶ Ценообразование по Ремси представляет собой взимание платы с грузоотправителей в зависимости от их чувствительности к ценам на транспортные услуги — менее чувствительные платят больше, тогда как с грузоотправителей, более чувствительных к тарифам на транспортные услуги, взимается меньшая плата. Как и в случае современного метода формирования цен на авиабилеты, подобные методы ценообразования способствуют расширению рынков железнодорожного транспорта, поэтому ограничение их использования позволяет приостановить рост рынка.

России они не организуют движение поездов. Государственные железные дороги предоставляют поездные бригады, услуги диспетчерских и инфраструктуру (поездные пути) на основании соглашений, заключаемых с операторами. Согласно утверждению РЖД такая "сохраняющаяся монополия" в сфере инфраструктуры и перевозок является более эффективной в российских условиях. Российская железная дорога предоставляет скидку в размере 15-20% от тарифа при использовании вагонов, находящихся в частной собственности. Операторы оборудования извлекают прибыль за счет лизинга подвижного состава и обеспечения взаимодействия железной дороги и грузоотправителей в части выставления счетов и ведения документации. Операторы осуществляют управление оборудованием с осторожностью и выбирают определенных клиентов с целью максимально эффективного использования оборудования и исключения использования его "вхолостую". Этого невозможно добиться только за счет всего имеющегося железнодорожного оборудования. Для этого российские операторы оборудования выступают в качестве экспедиторов грузов и компаний по лизингу оборудования, что позволяет в большей степени снизить риски, поддерживать оборудование в лучшем состоянии и оказывать более качественные услуги клиентам. Результатом роста численности частных операторов оборудования стало развитие чисто лизингового рынка оборудования в России, лизинг подвижного состава грузоотправителям и операторам оборудования.

Используя такие возможности рынка, частные операторы оборудования в России инвестировали более 20 миллиардов долларов в оборудование для железнодорожных перевозок. В результате этого, Российской железной дороге больше не пришлось финансировать такие инвестиции; замена подвижного состава была осуществлена своевременно; были внедрены новые технологии в сфере оборудования, позволившие снизить эксплуатационные издержки и время простоя. В 2004 году была создана компания Глобалтранс, считающая ведущим частным грузовым железнодорожным оператором России. По данным на середину 2016 года компания Глобалтранс имеет в собственности и использует более 66 000 вагонов и 75 локомотивов. В России продолжается обсуждение возможности приобретения и предложения собственных локомотивов частными компаниями, занимающимися оборудованием; при этом, железная дорога будут предоставлять квалифицированных машинистов, диспетчерские услуги и инфраструктуру. Дополнительная информация приведена в анализе примера Российских железных дорог в данном сборнике.

13.3 Партнерство государства и частного сектора

Партнерство государства и частного сектора (часто называемое государственно-частное партнерство – ГЧП) в железнодорожной отрасли представляет собой механизм взаимодействия государства и частных инвесторов на контрактной основе в целях предоставления доступа к инфраструктуре и/или оказания государственных услуг по железнодорожным перевозкам и разделению рисков, в определенной степени связанных с подобными инвестициями и/или иными операциями.

Такие схемы включают в себя собственность и/или эксплуатацию поездов, но как правило подразумевают финансирование и управление инфраструктурой и перевозками.

Механизм партнерства государства и частного сектора отличается от простых контрактов на выполнение строительных работ и оказание услуг в том, что государственно-частное партнерство в секторе железных дорог, как правило, предполагает установленное договором разграничение рисков, связанных с предоставлением доступа к инфраструктуре или другими инвестиционными мероприятиями для обеспечения государственных услуг. Существуют различные способы участия государства: (i) передача текущих активов; (ii) предоставление земли; (iii) частичное или полное финансирование первоначальных инвестиций в развитие инфраструктуры; или (iii) предоставление гарантии доходов по долгосрочному контракту. После завершения контракта активы передаются государству по предварительно согласованной цене. В данном сборнике представлен анализ примеров, демонстрирующих два способа разграничения рисков в процессе развития услуг высокоскоростных железнодорожных перевозок (на основе ситуации в железнодорожном секторе Франции (см. "Франция: партнерство государства и частного сектора ВСМ" в данном сборнике).

Государственная поддержка государственно-частного партнерства может предусматривать не только передачу активов, первоначальные инвестиции и долгосрочные контракты на оказание услуг, но также освобождение от уплаты налогов или налоговые льготы. Распространенным видом государственно-частного партнерства в секторе железных дорог является строительство и эксплуатация продления железнодорожной линии или городской железной дороги до аэропорта. Государство может предоставить земельный участок; частный оператор будет осуществлять строительство линии, оказывать услуги в течение срока действия государственно-частного партнерства и принимать на себя соответствующие риски. Риски по доходам, связанные с перевозками пассажиров, могут быть снижены за счет доходов от освоения земельного участка частными застройщиками, или же за счет предусмотренной в соглашении возможности прямой государственной поддержки доходов при определенных обстоятельствах. Это, как правило, требуется, когда хозяйственная деятельность сама по себе не является коммерчески целесообразной.

Если государство заключает контракт с частной компанией на строительство, эксплуатацию и, в конечном итоге, передачу объекта с долгосрочным контрактом на его эксплуатацию безотносительно использования или рисков по доходам, такой механизм следует скорее рассматривать как программу частного финансирования, нежели партнерство государство и частного сектора.

13.3.1 *Права на землю*

Вклад государственного сектора в государственно-частное партнерство часто заключается в предоставлении доступа к земельному участку для его

освоения. Например, государство может предоставить земельный участок, а частная компания может финансировать, строить и эксплуатировать железнодорожную линию в обмен на право освоения земельного участка вдоль железной дороги (см. анализ примера гонконгской программы "Железная дорога + недвижимость" в данном сборнике). В качестве альтернативы, муниципальная железная дорога может осуществлять перевозки пассажиров в рамках долгосрочного арендного соглашения с частной девелоперской компанией, которая, в свою очередь получает прибыль за счет освоения земельных участков вблизи станций. В зависимости от привлекательности рынка недвижимости в регионе муниципалитет гипотетически может заполучить железнодорожную линию и услуги по перевозке и не понести соответствующие полные расходы, при внесении аванса частным девелопером на цели создания железнодорожного сообщения в обмен на получение прав застройки земли в коридоре, по которому будут осуществляться пассажирские перевозки, в частности, рядом со станциями или в районе их расположения.

Земельные права используются для финансирования и развития железных дорог на протяжении более 100 лет. В США и Канаде земельные субсидии использовались для финансирования строительства железной дороги девятнадцатого века. В Японии пригородные железнодорожные перевозки финансируются посредством механизма предоставления прав на землю и освоения земельных участков — частные железные дороги в Японии в равной степени являются девелоперскими и железнодорожными компаниями. Некоторые японские железнодорожные компании имеют в собственности офисные здания, жилые дома и стадионы, и оказывают транспортные услуги по доставке клиентов к этим объектам. Наиболее рентабельным направлением бизнеса является освоение земельных участков, в отсутствие железной дороги, обеспечивающий доступ к объектам, земельные участки имели бы меньшую ценность.

Земельные участки в сочетании с правами на строительство объектов недвижимости могут способствовать развитию и финансированию городской железнодорожной системы. Однако, ценность земельных участков крайне сложно определить до их освоения, и ценность доступа к земельным участкам может быть недостаточной для полной компенсации издержек и рисков, сопряженных с крупными инвестициями в железные дороги.

13.4 Финансирование проектов и услуг с дефицитом финансирования

Характер финансирования железнодорожных проектов и услуг может варьироваться от полностью частных и коммерческих до государственных услуг, реализация которых невозможна без государственной финансовой поддержки.

Полностью частные и эксплуатируемые на коммерческой основе железные дороги, такие как североамериканский класса I, имеют ряд доступных источников денежных средств для оплаты железнодорожных проектов (например новая линия, проложенная до рудника) или дополнительных объемов перевозок (например более интенсивных перевозок). Сюда относятся денежные средства, полученные от прибыли (железные дороги США класса I принесли 13,4 млрд долл. США прибыли в 2013 году), а также ряд механизмов финансирования, включая займы и средства, привлеченные на рынках капитала. Часто используются и другие финансовые инструменты для отсрочки платежей, такие как лизинг капитала оборудования, то есть плата за срок эксплуатации, вместо значительных финансовых затрат для приобретения оборудования.

Железнодорожные проекты и/или перевозки, в процессе их реализации не приносящие необходимые доходы для покрытия капитальных и эксплуатационных расходов, то есть проекты и/или перевозки, не являющиеся рентабельными, имеют "дефицит финансирования". Проще говоря, дефицит финансирования — это разница между суммой средств, выделенных на реализацию проекта и/или перевозок, и общей суммой расходов, используемых на их реализацию.

Существует два способа сокращения дефицита финансирования проектов и/или услуг:

- **Увеличение финансирования** (например за счет грантов, субсидий или иных источников); и/или
- **Сокращение затрат** на реализацию проекта и/или услуги (например, уменьшение сферы охвата проекта, снижение качества обслуживания и т. д.).

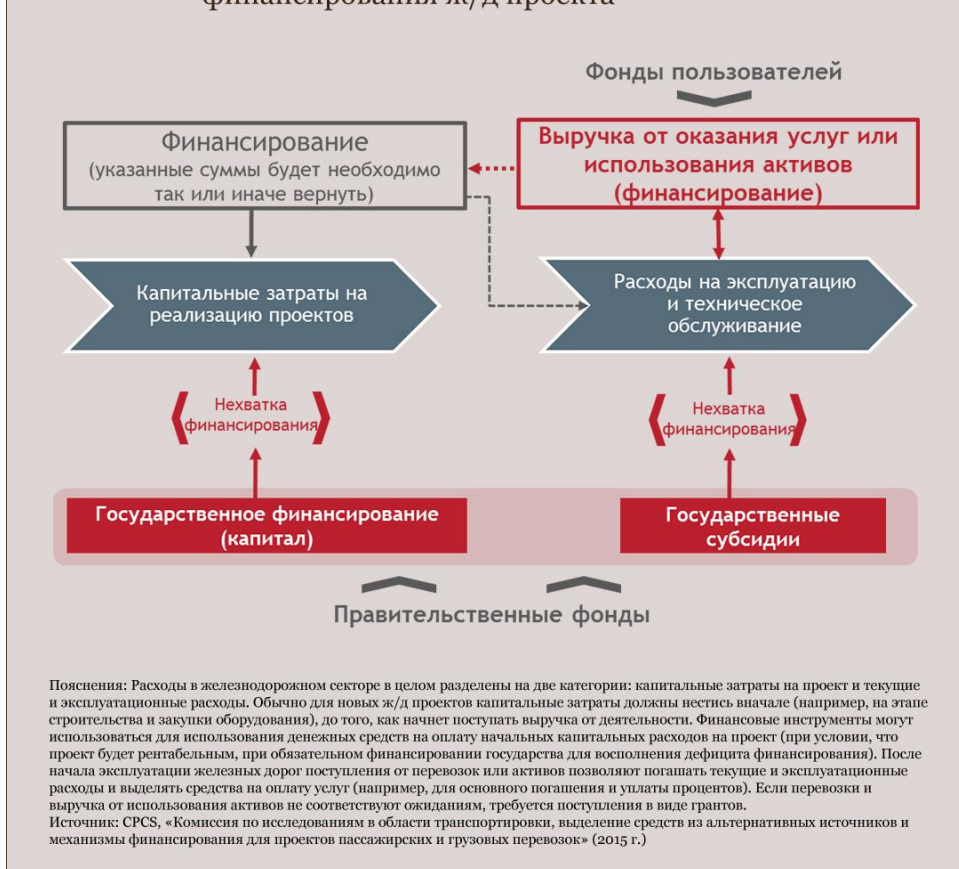
Важно отметить, что частное финансирование, например, кредиты, выделение средств или иные виды финансирования со стороны частного сектора (например в рамках ГЧП), как правило, невозможно осуществить для проектов, имеющих дефицит финансирования, до тех пор, пока правительство не использует средства для финансирования будущих проектов для компенсации текущего дефицита (к примеру на обслуживание и возврат привлеченных кредитных средств). **Финансирование не решает проблему выделения средств.**

Вставка 13.1 Понятия "выделения средств" и "финансирования"

Средства выделяются из источников, приносящих доход, которые можно использовать в целях реализации проекта или услуги. Источники финансирования включают, помимо прочего, будущие доходы от предоставления услуг железнодорожных перевозок (грузовых или пассажирских), дополнительную выручку и невозмещаемые государственные гранты и субсидии.

Финансирование относится к финансовым механизмам или инструментам, используемым для изыскания денежных средств на оплату проекта или перевозок (включая различные формы займов, капитала и финансового лизинга), как правило до того момента, как проект начнет приносить планируемую прибыль и это позволит компенсировать внесенные суммы капиталовложений. Например, финансовые механизмы могут использоваться для изыскания средств, необходимых для текущего этапа строительства объекта, до того, как начнет поступать соответствующая выручка.

Рис. 13.1 Типичная финансовая динамика при нехватке финансирования ж/д проекта



Железнодорожные проекты и/или перевозки, имеющие дефицит финансирования, могут иметь свои преимущества. Однако существует серьезное различие между логическим обоснованием государственной политики проекта (например, экономических выгод проекта или услуг, связанных с увеличением подвижности, безопасности, сокращением выбросов) и коммерческим. Выгоды для государства обычно осмысляются экономически или применительно к общественным нуждам; они не измеряются финансовыми показателями, а затрагивают общество в целом, не конкретно частных инвесторов.

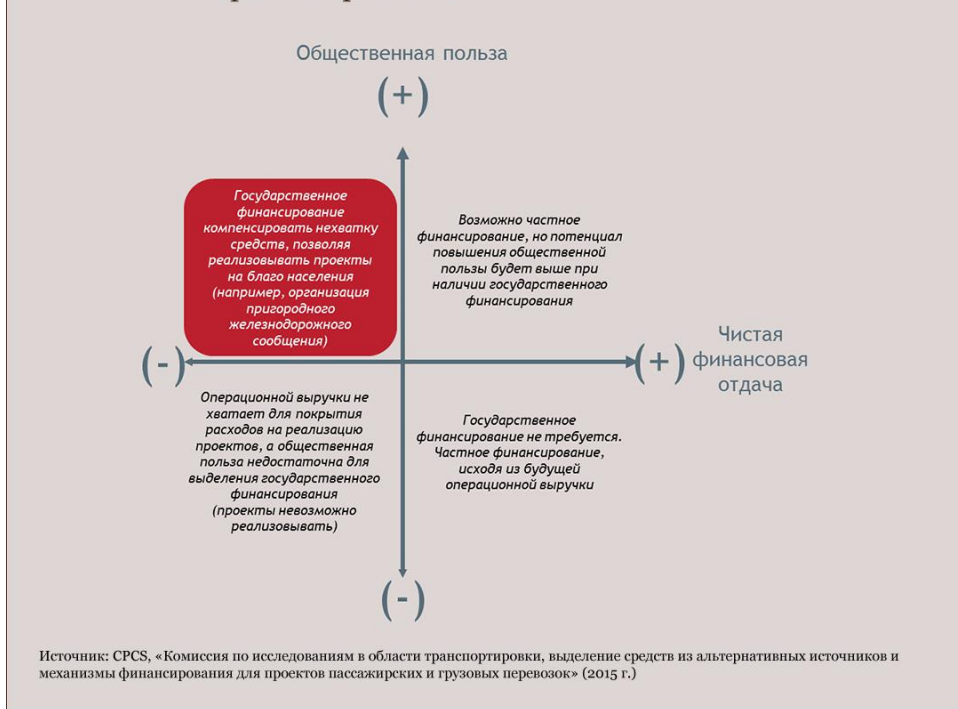
Рисунок 13.2

Различия между предполагаемой прибылью в общественном и частном секторе



Это различие имеет важный подтекст. В целом, если железнодорожный проект и/или перевозки испытывают дефицит финансирования, государственный сектор должен решить, сможет ли логическое обоснование государственной политики и экономические выгоды гарантировать поддержку со стороны государства (капиталовложения или поступления в виде грантов). Частный сектор не намерен инвестировать в такие проекты, если правительство не выделит финансовые ресурсы для устранения финансового дефицита и не создаст условий для получения прибыли. Проекты или перевозки, не дающие выгоды государству или не приносящие прибыли, бесперспективны.

Рисунок 13.3 Основные рамки определения использования средств, выделяемых на нужды железных дорог и механизмы финансирования



13.5 Перспективы для частных инвесторов

Частные инвесторы желают гарантий получения прибыли от капиталовложений в долгосрочном плане и готовы принять на себя риски, но с условием получения соизмеримой выручки. Некоторые доходы от инвестиций в железнодорожную инфраструктуру эквивалентны виртуальной государственной гарантии. Если государство использует механизм государственно-частного партнерства с заключением долгосрочного контракта на осуществление перевозок, который ограничивает риски частного сектора только строительным риском, частная компания рассчитывает получить доходность, аналогичную доходности предприятий сектора коммунальных услуг. В случае разделения рисков с правительством, связанных со стоимостью строительства, проект может считаться скорее как гарантируемая государством инвестиционная программа с меньшими рисками, которая обычно обеспечивает более низкую доходность.

В случае, когда частная компания принимает основные риски, а рынки при этом недостаточно развиты, частные инвесторы будут стремиться получить доходность, аналогичную доходности застройщиков или других компаний, инвестирующих аналогичные суммы в проекты, сопряженные с коммерческим риском. Если потенциальные доходы частных инвесторов от проекта могут быть увеличены за счет предоставления прав на освоение земельных участков или других доходных возможностей, они могут согласиться на меньшую доходность или принять более высокие инвестиционные риски. Для частных инвесторов финансирование,

гарантированное государством, или структурированное финансирования банка развития может скорректировать рейтинг потенциального проекта от "слишком рискованного" до "возможного".

В целом, ожидаемая прибыль частного сектора должна быть соизмерима с рисками проекта модернизации и/или деятельности по перевозке.

13.6 Перспективы государства

Правительство должно определить степень реструктуризации и участия частного сектора, которая соответствовала бы реструктурированной структуре железнодорожного сектора, путем оценки целей и задач. Только правительство в состоянии спрогнозировать масштаб реформ и реструктуризации, являющихся реальными с политической точки зрения. Затем государству необходимо разработать дорожную карту необходимых изменений, которая будет включать, в том числе, следующее:

- определение важнейших государственных услуг, которые должны быть сохранены;
- определение желаемой структуры отрасли и разработка предварительного плана;
- определение степени допустимого частного контроля над объектами инфраструктуры;
- создание требуемых законодательных и регуляторных условий;
- разработка критериев решения вопросов, связанных с рабочей силой;
- разработка дорожной карты по реструктуризации сектора (функции, сроки, инвестиционные потребности, потенциальные инвесторы и т. д.).

Простой аутсорсинг услуг (ресторанное обслуживание, строительство, содержание зданий и т. д.) в незначительной степени стимулирует привлечение частного сектора. Наибольший уровень участия достигается при полной реструктуризации сектора. Полная приватизация открывает возможности для развития широкого круга специализированных компаний частного сектора. Многие страны на текущий момент имеют динамично развивающийся сектор железных дорог, представленный многочисленными частными предприятиями, которые оказывают работающим в секторе частным компаниям услуги в сфере производства, технического обслуживания, эксплуатации, розничной торговли, а также многие другие услуги.

Анализ конкретных примеров, представленный в данном сборнике, а также иные ресурсы Всемирного банка и других банков развития, могут быть использованы в качестве примеров. Следует иметь в виду, что полное или частичное открытие железнодорожного сектора для частных предприятий может ограничить способность государства использовать железную дорогу (или осуществлять регулирование железнодорожных тарифов) в качестве

инструмента для достижения иных целей развития на региональном уровне или в железнодорожной сфере. Несмотря на то, что подобная проблема может быть решена в ходе контрактных переговоров с частными компаниями, определенные риски по-прежнему остаются, поскольку приоритеты развития правительства со временем могут меняться, и наступить это может до истечения срока типичного соглашения о концессии (20–30 лет). Правительства многих стран взаимодействуют с банками развития для привлечения консультационных компаний, которые помогут им в разработке дорожной карты реформы сектора железных дорог.