

А.Н. Синёв

Президент Института развития транспортных систем

Новый Прейскурант № 10-01 или новая система государственного регулирования? О необходимости системного подхода в решении отраслевых проблем.

**Доклад на семинаре «Экономика железнодорожного транспорта»
в НИУ Высшая школа экономики, 28.11.2017 г**

Вопрос нового Прейскуранта № 10-01 не теряет актуальности с начала 90-х годов прошлого века. В новейшей истории процесс активизировался почти сразу после принятия действительно нового тарифного руководства в 2003 году.

Но если «новый» тариф нужен всем, то почему его до сих пор нет.

О причинах.

1. Первым вопросом является сама обоснованность появления нового Прейскуранта. Тарифы - это только «калькулятор» правил, технологии перевозок и, собственно, стоимости услуг, оказываемых участниками перевозочного процесса. Но четко определенных и формализованных качественных изменений в правилах и технологии пока нет.

С этой точки зрения добиваться системной перестройки Прейскуранта все равно, что составлять меню с ценами на блюда, которых не было, нет и пока не предвидится.

2. Все более значимым посылом к перестройке системы тарифов является так называемая «сложность» Прейскуранта 10-01, которая связана с наличием «излишних предпочтений» для различных производителей. Но ни в одной стране мира, где расстояния перевозок значительны и роль железных дорог существенна, нет тарификации по себестоимости и нет простых систем тарифов. И предел платежеспособного спроса, особенно значимого в сырьевой экономике, никто не отменит. Не будет другой страны и другой экономики. А тарифная система сложна не потому, что там масса предпочтений, а потому что она десятилетиями адаптировалась к потребностям экономики и специфике ее отдельных отраслей.

3. Широкий контур дискуссии, с одной стороны, позволяет выявить большее число «проблемных мест» для конкретных пользователей. С другой - регламентация процесса весьма затруднительна, а почти любые попытки что-либо изменить блокируются противоположным вектором интересов иных участников. Здесь поможет только консолидация позиции через Совет потребителей.

4. Еще одной причиной является то, что тариф был и остается самым «доступным» рычагом воздействия на проблемы других отраслей экономики. Но всегда адекватным рычагом. Не правильно системные проблемы списывать на уровень тарифов, а неудачи в попытках локальных решений

трансформировать в «необходимость» менять Прейскурант в целом. Особенно когда тариф ни при чем.

5. Наиболее проблемным вопросом является дефицит финансирования не только опережающего развития, но и воспроизводства основных фондов железнодорожного транспорта.

Прейскурант 10-01 – один из основных документов, влияющих на формирование доходов. Поэтому, конечно, от структуры и системы построения тарифов доходная часть бюджета ОАО «РЖД» зависит существенно. Но разве мы располагаем необходимой свободой маневра в сколько-нибудь значимом изменении тарифной нагрузки на потребителей? Поэтому вопрос совсем не в низких тарифах на грузы первого класса. Из них «семь шапок» не сшить.

А вот о системе регулирования в целом стоит подумать.

6. За 25 лет реформ, в ходе которых произошло обособление регулирования промышленного железнодорожного транспорта, либерализация «де-факто» регулирования платы в сфере услуг портов а также рынка представления вагонов, разветвление системы услуг, тарифицируемых по дополнительным сборам, наконец, введение тарифного коридора к самим базовым тарифным ставкам, Прейскурант 10-01 стал лишь одним из звеньев в цепочке транспортных затрат.

О новой системе тарифного регулирования.

Когда речь идет о базовых подходах к системе регулирования, возникает базовый справедливый вопрос, который, в частности, задают в Минэкономразвития России: «Железнодорожный транспорт – это самостоятельная отрасль и автономный бизнес, или это «транспортный цех» отраслей экономики?».

Здесь полезно вспомнить теорию. Отечественный ученый и мыслитель Виген Геодакян есть теория «бинарно-сопряженных подсистем». Суть ее в том, что любая система является жизнеспособной и может развиваться только тогда, когда состоит из двух подсистем – консервативной, отвечающей за устойчивость и оперативной, отвечающей за адаптацию к внешней среде и изменчивость. Этот базовый закон характерен, в первую очередь, для всех природных явлений. Но передовые ученые и управленцы, являющиеся сторонниками когнитивного (междисциплинарного) подхода, распространили этот принцип и на «рукотворные» системы – логистические, управленческие, экономические и пр. Таким образом, простое правило замены «или» на «и» при решении любого, казалось бы, альтернативного вопроса – универсальный ключ к решению большинства проблем. Поэтому и в Китае, и в наиболее развитых странах северной Европы в системах управления спокойно уживаются и свободная экономика, и государственное регулирование. Только применяются они там и тогда, где и когда это полезно.

Почему бы этот научный и подтвержденный практикой «бинарный» подход не применить и на отечественном железнодорожном транспорте. Есть клиенты из сырьевого сектора, для которых железная дорога – это транспортный цех. ОАО «РЖД» не сможет на них заработать, но обслуживать в обозримом будущем придется. Есть клиенты из «ликвидного» сектора экономики, для которых железная дорога вполне может быть полноценным бизнес-партнером. Они могут и должны иметь различные предложения по набору услуг и вполне способны платить за качественный сервис по договорным тарифам.

Поэтому ответ для Минэкономразвития и не только – железнодорожный транспорт одновременно и транспортный цех, и самостоятельный бизнес. Только для соответствующих сегментов экономики он играет разные роли.

После ключевой развилки важно определить основные требования различных групп клиентов к железнодорожному транспорту и тарифной системе.

Сегмент «транспортного цеха» или консервативная группа клиентов - это отрасли сырьевой промышленности и первичной переработки.

Для этого сегмента характерна первая часть принципа Парето – 20% клиентов дают 80% объемов перевозок. Поэтому его можно обозначить как «20/80».

Здесь объемы и характеристики железнодорожных транспортных услуг, а следовательно, и тарифная политика являются производными от целого ряда вполне прогнозируемых факторов.

Первый блок «что и куда везем» - связан с долгосрочным планированием объемов, направлений и технологии перевозок.

Предъявлять требования к железнодорожной составляющей правильно только после долгосрочного производственного отраслевого планирования.

Второй блок параметров «как везем». На этом этапе должно быть определено - какие ресурсы магистральной инфраструктуры, путевое развитие конкретных станций, типы и характеристики тягового подвижного состава, технология начально-конечных операций требуются для полного удовлетворения отраслевого спроса.

Два этих блока составляют ключевую часть модели долгосрочного отраслевого транспортного заказа.

Наконец, ключевой вопрос в части тарификации «по чѐм везем». Здесь Прейскурант № 10-01 нам не поможет - ни старый, ни новый. Потому что есть два вопроса – «сколько должны стоить услуги заказываемых объемов и характеристик». И второй вопрос – «сколько они могут стоить».

То есть должно быть, как минимум, два документа или две части тарифного «меню». Прейскурант себестоимости перевозочного процесса и прейскурант платежеспособного спроса.

Но здесь появляется и третий вопрос – что делать с «вилкой» между себестоимостью и предельным тарифом. Ответ в субсидиарной политике, которую должны определять регуляторы в лице федеральных органов исполнительной власти.

В любом случае в сегменте «20/80» новым Прейскурантом не обойтись. Нужен документ, увязывающий все блоки обозначенных вопросов – от отраслевой политики, через гарантированные объемы и стандарты транспортного обслуживания, к реальной себестоимости перевозок, возможному предельному тарифу и субсидиарной политике.

Таким документом может быть долгосрочный договор на организацию транспортного обслуживания в сфере грузовых железнодорожных перевозок, заключаемый на срок не менее инвестиционного цикла перевозочных средств железнодорожного транспорта и определяющий все параметры транспортного заказа – от объемов и характеристик перевозок до гарантированных стандартов обслуживания и цены. Система регулирования в целом будет представлять из себя пул соответствующих договоров.

Для «ликвидных» клиентов справедлива вторая часть принципа Парето, поэтому его можно обозначить как «80/20».

Основной характеристикой сегмента является взаимозаменяемость услуг железнодорожного транспорта, то есть высокая конкуренция с автотранспортом, и изменчивость характеристик товарного рынка. Там нет возможности, но и необходимости стратегического прогнозирования и планирования ресурсов железнодорожного транспорта. Поэтому система взаимодействия должна быть максимально облегчена (сведена к взаимодействию перевозчик (оператор) – клиент) и лабильна (быстро перестраиваться в зависимости от потребностей товарного рынка). От государства здесь необходимы усилия для создания инфраструктуры рынка, в первую очередь, информационной, в части предоставления клиентам быстрого, дистанционного выбора из всего спектра предложения основных услуг и дополнительных опций. С учетом конкуренции с автотранспортом необходимость в регулировании тарифов на перевозки в этом сегменте отпала. Поэтому тарифы на перевозки большинства грузов третьего тарифного класса можно было дерегулировать давно. Вместе с созданием ОАО «РЖД». Тогда, возможно, удалось бы избежать проблемы ригидности компании в этом сегменте и оттока этих грузов на автотранспорт. После создания электронной торговой площадки, сохранение тарифного регулирования в сегменте «80/20» и вовсе было бы абсурдным.

Собственно модель тарифного регулирования в бинарной системе будет выглядеть следующим образом.

Для сегмента «80/20» обеспечивается полная либерализация тарифного регулирования и тариф становится предметом договора между перевозчиком

и грузоотправителем (с учетом политики и системы взаимодействия с владельцами вагонов), заключаемого с использованием «электронной торговой площадки».

В системе тарификации долгосрочных договоров (сегмент «20/80») можно выделить три составляющих.

Первая – это экономически обоснованный уровень тарифов на грузовые железнодорожные перевозки (ЭОУТ).

Ключевым вопросом при расчете ЭОУТ является определение формирующей его себестоимости с учетом партионности отдельных видов грузов. Это принцип используется в США. В первой части был приведен пример о более дешевой, чем у нас, стоимости транспортировки угля. При этом тариф не считается убыточным.

При использовании такого методологического подхода себестоимость перевозок массовых грузов оказывается существенно ниже себестоимости перевозок грузов условной базовой номенклатуры, а себестоимость мелкопартионных перевозок, соответственно, – существенно выше.

Вторая составляющая – уровень тарифов на перевозки грузов на основе платежеспособного спроса.

В алгоритме регулирования тарифов по формуле цены за базовый тариф на уровне платежеспособного спроса принимается достигнутый на год, соответствующий дате начала применения метода.

Затем по каждому пулу маршрутов долгосрочного договора определяются и отслеживаются:

- объем перевозок за период;
- среднемесячный объем перевозок за период;
- изменение транспортной составляющей за период.

По колебанию коэффициента эластичности спроса при условии достижения его предельных величин принимается решение об изменении уровня тарифов на период.

Третья составляющая – субсидиарная политика.

С учетом перехода на корректный метод определения себестоимости и ЭУОТ на основе партионности перевозок, «вилка» между установленным и экономически обоснованным тарифом (потери в доходах) возможна только в отношении угля и инертно-строительных грузов. Но на уровне компенсации переменных издержек убытков не прогнозируется даже в этих сегментах.

Тем не менее, при условии превышения ЭОУТ над установленным тарифом должны включаться субсидиарные механизмы.

Их применение может осуществляться с учетом характера долгосрочных договоров.

Бюджетные субсидиарные источники могут использоваться в сегменте отраслевых и локальных долгосрочных договоров при недостижении полной компенсации по механизму кросс-субсидирования в крайнем случае.

Выводы.

С учетом комплексности задач и разновекторности требований к тарифной системе накопленные проблемы не могут быть решены с принятием нового Прейскуранта № 10-01. Только изменение системы регулирования тарифов в целом позволит реализовать основные требования, связанные с:

долгосрочностью тарифной политики, позволяющей решать задачи не только воспроизводства, но и развития основных фондов железнодорожного транспорта, и являющейся основным механизмом реализации целей Транспортной стратегии Российской Федерации;

балансом интересов железнодорожного транспорта и потребителей его услуг, которые (интересы) должны и могут быть «оцифрованы» в части реальной себестоимости перевозок и предельного уровня тарифов по отраслям и отдельным номенклатурам грузов;

адекватностью механизмов регулирования и системы тарифообразования потребностям основных сегментов экономической деятельности.

Вместе с тем, глобальные цели не отменяют необходимости и возможности до предполагаемого изменения регуляторной системы, решения практических задач, связанных с внесением локальных корректировок в действующий Прейскурант № 10-01.