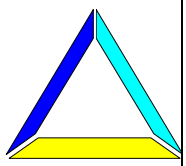
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



T8

Українська залізниця: Що треба зробити?

Резюме

В останні роки Укрзалізниця (УЗ), український монопольний залізничний оператор, зазнала значних структурних змін, які призвели до помітного поліпшення показників її роботи. З іншого боку, дискусії про розмір тарифів, необхідний для покриття вантажних перевезень, або просто завищення цін через монопольне становище УЗ, вказують на необхідність встановлення більшої прозорості та, можливо, проведення реформ. У цій роботі ми розглядаємо різні погляди та представляємо конструктивні пропозиції щодо реформування.

Незважаючи на нещодавні успіхи УЗ все ще має великі проблеми, такі як подальше зношення основних фондів, низька якість послуг вантажних перевезень, постійне перехресне субсидіювання пасажирських перевезень за рахунок вантажних, а також фінансова діяльність, яка не завжди повною мірою спирається на економічні розрахунки (наприклад, швидкісні залізничні лінії, платний автобан Київ-Одеса та ін.). Все це посилює враження про те, що УЗ керується, головним чином, політичними, а не економічними мотивами. Ми вважаємо, що це створює багато проблем, тому що розплачуватись доводиться галузям, які користуються послугами вантажних перевезень, і це створює невиправдану, суттєву перешкоду на шляху їх зростання та подальшого розвитку.

Щоб виправити цю ситуацію, ми рекомендуємо провести інституційну та регуляторну реформу, зокрема, трансформувати УЗ в державне корпоратизоване підприємство та розділити приміський, пасажирський та вантажний залізничний транспорт, при чому останній як головний користувач повинен також отримати власну залізничну інфраструктуру (залізничні колії). Окрім цього нагляд за доступом до інфраструктури та встановленням і контролем тарифів має здійснювати незалежний регулятор. Після успішної реалізації цих реформ подальші зусилля повинні докладатись до стимулювання конкуренції, аби замінити регулювання там, де це можливо.

План:

1. Вступ

2. Ситуація покращується! Навіщо потрібні зміни?

3. Що робити? Рекомендації щодо здійснення послідовних і результативних реформ

3.1 Інституційна реформа

3.2 Регуляторна реформа

3.3 Стимулювання конкуренції

4. Висновки

1. Вступ

Залізничний транспорт набуває все більшого значення для України з огляду на велику залежність української економіки від залізниці, частка якої становить 52,5% в загальному обсязі вантажних перевезень. Більша частина цих вантажних перевезень припадає на такі товари, як вугілля, руда та чорні метали, які неможливо економічно ефективно перевозити автомобільним чи річковим транспортом.[1] Отже, по-суті конкуренція між різни типами перевізників неможлива, що робить УЗ монополістом у транспортній галузі. Тому **конкурентноздатність багатьох галузей залежить від** наявності дешевих **послуг залізничного транспорту**.

В останні роки Укрзалізниця (УЗ), український монопольний залізничний оператор, значно покращила показники своєї роботи завдяки суттєвим структурним змінам. Однак дискусії про розмір тарифів УЗ, необхідний для покриття собівартості вантажних перевезень, або просто завищення цін через монопольне становище УЗ, вказують на необхідність встановлення більшої прозорості та, очевидно, проведення реформ. У цій роботі ми розглядаємо різні погляди та представляємо пропозиції щодо реформ для створення залізничних компаній, які б працювали прозоро і конкурентоспроможно, встановлюючи тарифи, які б повністю покривали собівартість без необхідності фінансування з державного бюджету та приватним сектором.

2. Ситуація покращується! Навіщо потрібні зміни?

За останні роки **УЗ досягла очевидних успіхів**. Рівень бартерних операцій знизився з 85% (1999 рік) до 1 % у 2002 році, що збільшило грошові прибутки підприємства. В той же час кількість працівників суттєво скоротилась, частково завдяки тому, що з балансу заліз-

[1] Взагалі то перевезення автомобільним та, особливо, річковим транспортом є цікавою альтернативою. Однак, враховуючи нинішній стан інфраструктури в Україні, ми вважаємо, що воно відіграватиме суттєву роль лише у середньо- та довгостроковій перспективі.

ничних підприємств було знято об'єкти соціальної інфраструктури та передано у комунальну власність. Залізниця також оптимізувала свої графіки та знизила інтенсивність приміських перевезень, щоб зменшити збитки. Багато підприємств галузі було корпоратизовано, реструктуризовано, а нерентабельні чи допоміжні підприємства було відокремлено, або закрито. Керівництво залізниці вжило ряд заходів для збільшення обсягу транзиту українських залізничних ліній та приділило увагу впровадженню і розвитку нових видів послуг, як то перевезення контрейлерів. І нарешті, одним із найважливіших кроків у забезпечені рентабельності залізничної мережі було нещодавнє підвищення тарифів, спрямоване на повне покриття собівартості послуг.[2] В результаті цих заходів фінансова дисципліна та керованість залізничної галузі постійно покращувалась, а починаючи з 2001 року було задекларовано навіть чисті прибутки. В той же час ряд добре помітних проектів, таких як ремонт залізничних вокзалів та станцій по всій країні та відкриття швидкісного залізничного сполучення між Києвом та Харковом і Києвом та Дніпропетровськом, покращили імідж української залізниці.

Але незважаючи на ці досягнення, загальні **основні фонди залізниці** все ще **досить застарілі** і їх **ресурс продовжує дедалі більше вичерпуватись**. Наприклад у 2001 році термін експлуатації 32% пасажирських вагонів становив понад 26 років і лише 2% експлуатувались менше 8 років. До того ж частка зношеного рухомого складу залізничного транспорту згідно оцінок становить 75% у порівнянні з 49% у 1998 році та 39% у 1992 році.[3] У 2003 році Міністр транспорту України оцінив знос тягового обладнання навіть на рівні 79%. Отже, незважаючи на нещодавні спроби інвестувати у придбання нових пасажирських вагонів, вантажних вагонів та локомотивів, загальна частка зношеного обладнання з його відповідними наслідками, такими як низька якість вантажних перевезень, про що свідчать, наприклад, постійні проблеми із забезпеченням клієнтів вантажними вагонами, очевидно, не зменшується. На цьому фоні деякі з нещодавніх інвестицій УЗ, такі як 1 млрд. грн. у розвиток швидкісних пасажирських сполучень, вказують на **незрозуміле встановлення пріоритетів**, зважаючи на те, що рухомий склад та послуги вантажних перевезень не покращуються у відповідності до темпів зростання тарифів.[4] До того ж УЗ бере значну участь у фінансуванні проектів, не пов'язаних із залізницею, як то будівництво платного

---

[2] У листопаді 2001 року та у грудні 2002 року тарифи на вантажні перевезення були підвищені в середньому на 14,8%. В обох випадках рішення було прийнятого після інтенсивних дискусій між УЗ, Міністерством транспорту, Кабінетом міністрів та представниками крупних клієнтів, таких як металургійна промисловість.

[3] Державний комітет статистики України (1999): Транспорт та телекомунікації України, ст. 13. Звернення до Президента України, Кабінету міністрів України та Верховної Ради України, прийняте на Всеукраїнських зборах працівників транспортної галузі. Підписано Міністром транспорту України В. Пустовойтенком, 20 липня 2001 року.

[4] Капітальні вкладення УЗ у 2002 році становили 2,3 млрд. грн., а на 2003 рік заплановано інвестиції у розмірі 2,2259 млрд. грн. Більшість проектів фінансуються за рахунок власних коштів, зовнішнє фінансування становить лише 3,2% ("Весь транспорт", № 7-8, серпень 2003 року).

автобану Київ-Одеса, для чого Південно-західна залізниця, регіональний підрозділ УЗ, випустила облігації на суму 500 млн. грн. з терміном погашення три роки, або літакобудування у Харкові (через Укртранслізинг), УЗ навіть надає допомогу збитковій державній авіакомпанії "Авіалінії України" (на суму 141 000 дол. США та 1,9 млн. грн. згідно наказу Міністерства транспорту України). До того ж збитки, які завдаються пасажирськими перевезеннями, все ще фінансуються за рахунок надходжень від вантажних перевезень,[5] і це вказує на те, що тарифи на вантажні перевезення використовуються також і для перехресного субсидіювання.

Як інвестиційні пріоритети, так і перехресне субсидіювання пасажирських перевезень за рахунок вантажних можна пояснити політичними міркуваннями уряду, проте вони не вкладаються в **логіку рентабельності залізничного оператора**. Отже, створюється враження, що УЗ, як інтегрована ланка Міністерства транспорту України, все більше використовується у якості тягової сили для напівдержавної допомоги, фінансування державних проектів та впровадження престижних проектів з незрозумілим економічним обґрунтуванням. Звідси випливає, що всі **вищезгадані** успіхи **досягаються за рахунок споживачів послуг вантажного транспорту**, безпосередньо через завищені тарифи, або через зношені основні фонди шляхом недофінансування їх технічного обслуговування з відповідно вищими витратами у майбутньому. У будь-якому з цих способів такі тарифи на вантажні перевезення створюють **суттєві перешкоди на шляху зростання та подальшого розвитку** вугільної та металургійної галузей, які дуже залежать від залізничного транспорту і, враховуючи їх високу відносну важливість, – для розвитку економіки в цілому. Тому без суттєвих змін, які би призвели до спрямування ресурсів на обновлення рухомого складу та підвищення якості послуг, утримуючи тарифи на якомога нижчому рівні, нинішні досягнення УЗ, по-перше, не будуть сталими, а по-друге, можуть призвести до **подальших проблем розвитку економіки України**. Але якого роду зміни необхідно здійснити?

3. Що робити? Рекомендації щодо здійснення послідовних і результативних реформ

Інтегрованість державної залізничної компанії з міністерством та переслідування нею політичних, а не комерційних цілей не є суто українським явищем. Насправді, навіть у більшості країн Західної Європи з ринковою економікою це було стандартом до 1970-х років. Однак всім їм не вдавалось надавати свої послуги, не впадаючи у залежність від державних субсидій або, як це має місце в Україні, вони все більше залучались до неосновних видів діяльності, тому їх

[5] Наприклад, згідно власної інформації чисті прибутки УЗ за перші дев'ять місяців 2002 року становили 1 551 387 грн., причому чисті прибутки вантажних перевезень становили 2 059 032, а збитки пасажирських перевезень – 507 645 грн.

фінансування ставало непосильним тягарем як для державного бюджету, так і для споживачів. В результаті цього уряди європейських держав розпочинали програми реформування, які були більшою чи меншою мірою успішні.[6] Найбільш успішно реформа була проведена у Швеції (див. Коментар I). Ця модель може бути особливо цікавою для українських політиків, які відповідають за прийняття рішень щодо економічної політики, оскільки на відмінну від інших європейських країн вантажні перевезення у Швеції також займають левову частку в загальному обсязі транспортування.[7]

Коментар I. Реформування залізниці у Швеції

Головний принцип реформи полягав у виділенні окремих підвидів діяльності в окремі самостійні господарчі одиниці, та забезпечення їх конкуренції з іншими видами транспорту (автомобільний, річковий, повітряний) або ж їх регулювання, спрямоване на зниження витрат та тарифів.

Відокремлення підвидів діяльності відбувалось в три етапи:

1) Вертикальне відокремлення залізничної галузі і створення Національної залізничної адміністрації (Banverket), яка володіє та керує інфраструктурою і регулює доступ до неї різних операторів потягів, та оператора потягів Шведську державну залізницю (SJ).
2) Вертикальна дезінтеграція SJ на три окремі підрозділи (вантажний, пасажирський та приміський транспорт), які мають різну структуру користувачів та різні пріоритети стосовно якості послуг. Це підвищило фінансову відповідальність та полегшило моніторинг за субсидіями на пасажирські перевезення. Цей процес супроводжувався різними організаційними змінами в кожному підрозділі, спрямованими на покращення керованості та підзвітності.
3) Реалізація програм підвищення якості.

В ході цих реформ SJ успішно скоротила свої експлуатаційні витрати, головним чином завдяки значному скороченню зайнятості з 29 000 до 14 000 працівників, що було проведено в тісній співпраці з відповідними профспілками. Це дозволило компанії досягти максимального рівня продуктивності і найнижчих транспортних тарифів у Європі, що було вкрай необхідно для того, щоб конкурувати з автомобільним транспортом. В цілому, SJ вдалось перейти від збитковості (збитки у 1988 році становили 122 млн. дол. США) до прибутковості (у 1995 році прибутки складали 72 млн. дол. США), що свідчить про успіх шведської моделі.

Більше інформації про реформування шведської залізниці див. у Banverket Annual Report 2002 (www. Banverket.se), and Lundberg, A: Restructuring of the Swedish state railways, EJRCF.

В цілому, міжнародний досвід, як у випадку Швеції, показує, що ключем до успіху реформ є принцип трансформації національної залізниці у незалежні, самостійні господарчі одиниці для того, щоб **замінити національну ідеологію комерційною логікою**, при цьому керівництво повинно отримати свободу для прийняття рішень про

[6] Більш детальний огляд міжнародного досвіду див. у консультативній роботі О20: "Реструктуризація та тарифне регулювання залізниць: міжнародний досвід та висновки для України", Німецька консультативна група, Київ 2001 рік. Див. також "Railway Reform – Regulation of Freight Transport Markets", OECD-ECMC, Paris 2001. J.H. Winner: Railways and the Role of Government.: Presentation prepared for The World Bank Railway Workshop, Bucharest 2002.

[7] У 2002 році обсяг перевезень шведської залізниці становив 9,1 млрд. пасажиро-кілометрів та 19,0 млрд. тонно-кілометрів, а в Україні у 2001 році 49,7 млрд. пасажиро-кілометрів та 177,5 млрд. тонно-кілометрів. Окрім цього в обох країнах подібна протяжність залізничних колій (в Швеції 17 000 км, а в Україні 22 212 км).

спрямування інвестицій у сфери, де (очікуванні) прибутки це виправдовують. Тому ми рекомендуємо зосередити головні зусилля на змінах в **інституційній** (3.1) та **регуляторній** структурах (3.2), аби створити передумови, необхідні для подальшого, конкурентного розвитку української залізниці. Реалізація цих змін може тривати приблизно п'ять років. Лише **після цього**, можна буде впроваджувати подальші заходи **стимулювання конкуренції** (3.3) для того, щоб замінити пряме регулювання конкуренцією, там де це можливо, оскільки необхідні заходи часткового залежать від результатів та досвіду, який буде отримано під час проведення інституційної та регуляторної реформи.

3.1 Інституційна реформа

3.1.1 Корпоратизація УЗ

На сьогодні УЗ є некорпоратизованим підприємством, яке займається експлуатацією залізниці та регулюванням всіх операцій, що здійснюються на українській залізниці, і, в свою чергу, підпорядковується Міністерству транспорту України. Зараз Міністр транспорту України є водночас керівником УЗ. Звичайно, заміна національної ідеології комерційною логікою та збереження за менеджерами свободи у справі забезпечення конкурентноздатної роботи підприємства вимагає **відокремлення функцій керівництва УЗ від Міністерства транспорту України**. Натомість УЗ необхідно трансформувати в **державні підприємства у формі корпорації** з незалежним керівництвом, а за державою мають залишитись права контролю через її представників у правлінні підприємства. Такий крок дозволить підвищити прозорість та допоможе повною мірою розгорнути потенціал ринкових сил, що поліпшують ефективність роботи. Точніше, УЗ слід розділити на три державних підприємства наступним чином:

3.1.2 Горизонтальна структура

Ми пропонуємо поділ на три окремі та незалежні одиниці, кожна з яких надаватиме послуги одного з наступних видів:

1) вантажні перевезення,
2) пасажирські перевезення,
3) приміські перевезення.

Це підвищить прозорість та зробить можливим точне звітування про витрати кожного підвиду діяльності, що є ключовою умовою встановлення тарифів, які покривають собівартість послуг, та належного регулювання.

3.1.3 Вертикальна структура

Загалом можливі два варіанти організації вертикальної структури залізничних компаній:

1) Перший варіант ("**доступ через головного оператора**") передбачає вертикальну інтеграцію залізничної інфраструктури з найбільшим оператором рухомого складу залізничного транспорту, в той час як інші оператори повинні платити за користування залізничними коліями.

   Переваги:

   - Відсутній ризик виникнення перебоїв з доступом головного оператора до інфраструктурної мережі (відповідно з високими витратами для економіки).
   - Оптимальна координація інвестицій в інфраструктуру, спрямована на задоволення потреб головного користувача.

   Недоліки:

   - Потенційно менш оптимальна координація потреб інших користувачів, особливо новостворених.

2) Другий варіант передбачає **повне вертикальне відокремлення** всіх операторів рухомого складу залізничного транспорту та створення незалежного оператора інфраструктури.

   Переваги:

   - Більше гарантій рівноправного доступу до залізничних колій.
   - Оператор та залізничні компанії можуть зосередитись на своїй основній діяльності.
   - Максимум прозорості (у витратах та регулюванні, субсидіях та інших інструментах державної політики).

   Недоліки:

   - Планування інвестицій в інфраструктуру може не співпадати з вимогами залізничних компаній.

Хоча жоден з цих двох варіантів не набув загального поширення,[8] конкретна ситуація в Україні з домінуючою роллю вантажного транспорту схиляє вибір на користь першого підходу з **оператор**ом **вантажних перевезень у якості головного користувача**.

[8] Наприклад, в США (Амтрек) чи Японії (Японська корпорація вантажних залізничних перевезень) діє перший варіант, а в Швеції чи Великобританії в результаті проведення реформ було досягнуто повного вертикального відокремлення.

3.1.4 Регіональне розукрупнення

На сьогодні УЗ поділяється на шість регіональних підрозділів, які контролюються центральним офісом. У порівнянні з повною централізацією залізничної системи, така децентралізована структура є більш гнучкою і її легше контролювати. Тому, враховуючи уже і без того складне завдання горизонтального та вертикального поділу, подальше регіональне розукрупнення наразі є недоцільним. Краще поки що зберегти існуючу регіональну структуру у поєднанні з центральним офісом як у пасажирських, так і вантажних новостворених транспортних компаніях.

3.2 Регуляторна реформа

Для того, щоб ця інституційна реформа призвела до покращення нинішньої ситуації, необхідно, аби вона супроводжувалась регуляторною реформою, спрямованою на досягнення наступних цілей:

- запобігання завищенню ціни,
- забезпечення належного рівня інвестицій, в тому числі, в інфраструктуру та рухомий склад,
- підвищення прозорості у наданні та використанні державних субсидій.

3.2.1 Створення незалежного регулятора

Заходи, необхідні для досягнення цих цілей, повинні спричинити суттєві зміни у регулюванні та, дещо меншою мірою, в конкуренції всередині українських залізничних систем. На відміну від Швеції в Україні залізниця, зокрема, у сфері вантажних перевезень, зазнає лише незначної конкуренції з боку перевізників іншого типу, як то річковий та автомобільний транспорт. Тому **всебічне регулювання відіграватиме ключову роль у запобіганні зловживанням монопольним становищем** з боку новостворених операторів. **Регулюючий орган повинен бути принципово незалежним** від операторів та від уряду, а також має існувати можливість врегулювання суперечок у суді. Окрім цього регулювання повинне встановлювати правила як для експлуатації рухомого складу, так і надання доступу до інфраструктури. У першому випадку головна увага має приділятись **регулюванню тарифів**, а у другому – гарантуванню **доступу** та встановленню **недискримінаційних цін** для другорядних операторів.

Загалом, регулювання тарифів складається з двох частин – вибору **принципу ціноутворення** та **контролю** за його дотриманням:

3.2.2 Принцип ціноутворення

Встановлення належного принципу ціноутворення є результатом пошуку компромісу між цілями постачальника послуг, який прагне встановити достатньо високі тарифи, щоб покрити всі витрати і отримати певний прибуток, та цілями споживача, якому більше до вподоби низькі тарифи. Хоча теоретично можливі кілька принципів ціноутворення в галузях, де прибутки збільшуються відповідно до економії масштабу, як у випадку залізниці, практичний досвід показує, що **встановлення цін, які повністю покривають собівартість**, включно з витратами на інвестиції в інфраструктуру та належну винагороду за використання капіталу, має бути головною метою регулювання. Це, в свою чергу, вимагає інформації про всі витрати постачальника послуг, включно з інвестиціями на технічне обслуговування та необхідне розширення.

3.2.3 Контроль за тарифами

Як тільки буде затверджено принцип ціноутворення, у розпорядженні регулятора буде два способи здійснення контролю за тарифами – регулювання верхньої межі ціни, або верхньої межі прибутку. У випадку регулювання верхньої межі ціни регулятор встановлює максимальний рівень ціни, який оператор не може перевищувати (як правило, ця вимога висувається разом з вимогою щодо дотримання мінімально допустимого рівня якості). Хоча це надає оператору сильні стимули для збільшення прибутків за рахунок зниження витрат (при мінімальному рівні якості), це не забезпечує достатньої окупності ризикованих інвестицій. У випадку регулювання верхньої межі прибутку регулятор навпаки встановлює тариф у такому розмірі, щоб дозволити провайдеру досягти певного рівня прибутку. Це, в свою чергу, не створює стимулів для зниження витрат, але забезпечує певний рівень інвестицій. Враховуючи значну потребу української залізниці у майбутніх інвестиціях для підтримання її функціональної здатності, **регулювання верхньої межі прибутку**, здається, є більш прийнятною стратегією. Однак пізніше, коли головним завданням стане стимулювання конкуренції, регулятор може перейти до принципу регулювання верхньої межі тарифу.

3.2.4 Усунення перехресного субсидіювання

Окрім цього регулювання залізничних тарифів має поступово усунути перехресне субсидіювання пасажирських перевезень за рахунок вантажних. Зокрема, це призведе до:

- підвищення прозорості всієї системи, при цьому вона стане привабливішою для зовнішніх інвесторів;

- підвищення стимулів для провайдерів боротися з неплатежами пасажирів і покращувати систему збору плати за проїзд, зокрема, в приміському транспорті;[9]
- політикам, які приймають рішення щодо економічної політики, стане зрозуміло, що за перевезення пільгових категорій пасажирів потрібно комусь платити (або компенсувати збитки з державного бюджету, або зменшувати пільги, або те та інше).

3.2.5. Надання суспільних благ

Зрозуміло, що чисто комерційний підхід не може бути єдиним орієнтиром у наданні транспортних послуг залізницею, оскільки вони також є важливим суспільним благом. Наприклад, надання залізничного доступу до віддалених регіонів може приносити збитки для оператора залізниці, але все ж підвищувати рівень добробуту для суспільства в цілому. Саме тому забезпечення політично визначених мінімально необхідних стандартів (наприклад щодо щільності залізничної мережі) має бути ще одним із завдань незалежного регуляторного органу. Якщо такі стандарти призводять до збитків для залізниці, необхідно покривати їх або дозволяючи оператору стягувати більш високі загальні тарифи, або, що є більш прийнятним, покривати їх за допомогою прямих виплат з місцевих або з національного бюджетів. Проте перехресне субсидіювання одного виду діяльності залізниць за рахунок іншого, яке зараз відбувається у вантажних і пасажирських перевезеннях, безсумнівно, є субоптимальним рішенням, оскільки призводить до викривлення не тільки у наданні залізничних перевезень (наприклад відбувається по суті додаткове оподаткування промисловості за рахунок тарифів на вантажні перевезення), а і до втрат ефективності економіки. Більше того, рішення щодо встановлення подібних мінімальних стандартів має залежати від доступності інших, конкуруючих із залізничним, видів транспорту, особливо, коли йдеться про забезпечення віддалених районів пасажирським транспортом.

3.3 Стимулювання конкуренції

Після успішної реалізації інституційних реформ та забезпечення належного регулювання, подальші зусилля потрібно буде зосередити на стимулюванні конкуренції. Для пасажирських перевезень це здається само собою зрозумілим, зважаючи на високий рівень конкуренції з боку перевезень автомобільним та повітряним транспортом. У цьому випадку приміським транспортом, або конкретними міжміськими залізничними сполученнями можна управляти за схемою **дер-**

[9] Наприклад, Київська міська адміністрація нещодавно повідомила, що доходи одному з міських автобусних маршрутів збільшилися на 17% після того, як з метою експерименту було встановлено нові електронні компостери.

жавно-приватного партнерства (ДПП), наприклад, у формі франчайзингу чи концесій з метою поєднання переваг підвищення ефективності внаслідок участі приватного сектора і відповідальності держави.[10]

Ситуація у сфері вантажних перевезень складніша, оскільки суттєвої конкуренції з боку автомобільного та річкового транспорту не доводиться очікувати. Отже, єдиною альтернативою залишається конкуренція між різними залізничними операторами, наприклад, шістьма регіональними перевізниками, що з'являться в результаті горизонтального відокремлення, і новими, які, можливо, будуть створені.[11] У цьому випадку головне питання полягає в тому, повинні оператори конкурувати, використовуючи ті ж самі колії, чи потрібно створити паралельні сполучення і при цьому необхідна залізнична структура має залишатись інтегрованою в інфраструктуру відповідного оператора. Перший варіант вимагає досить складного рівня регулювання доступу та залучення арбітражних судів, а другий вимагає подальшої реструктуризації операторів вантажних перевезень та інфраструктури для створення достатньої кількості паралельних колій, які будуть експлуатуватись різними компаніями. Але рішення про те, чи стимулювати таку конкуренцію між різними операторами, необхідно ретельно зважити з урахуванням потенційних переваг від об'єднання операторів для досягнення ефекту економії від масштабу. Тому, враховуючи те, що реформа залізниці в Україні лише розпочалась, ми вважаємо, що зараз надто рано визначати найоптимальнішу модель стимулювання конкуренції та її збереження у довгостроковій перспективі.

4. Висновки

В останні роки українська залізниця успішно справлялась з наслідками загальної економічної кризи і їй вдалось досягти прибутковості. Однак зношення основних фондів, неефективна організаційна структура та політичний тиск вимагають продовження реформ у напрямку досягнення сталої прибутковості і задоволення зростаючих потреб інших галузей, які в значній мірі залежать від залізничного транспорту.

Нині головним наріжним каменем є політична залежність УЗ, яка підпорядковується Міністерству транспорту України, що контролює як регуляторну, так і економічну діяльність української залізниці. Ми вважаємо, що така структура викривлює інвестиційні пріоритети та оперативні цілі, тому ми рекомендуємо трансформувати УЗ в корпо-

[10] Більше інформації про ДПП див. у консультативній роботі S20.

[11] До того ж кілька коротких сполучень, які використовуються головним чином для перевезень специфічних вантажів між, наприклад, різними заводами, необхідно відокремити та передати в управління за схемою ДПП.

ратизоване державне підприємство і поділити його на три незалежні господарчі одиниці, що окремо надаватимуть послуги вантажних, пасажирських та приміських перевезень, при цьому залізнична інфраструктура повинна залишитись за головним користувачем – вантажним залізничним перевізником. Водночас ми рекомендуємо створити окремий регуляторний орган, незалежний від Міністерства. Після проведення інституційних змін подальшими діями має бути впровадження конкуренції та залучення приватного бізнесу до галузі.

Важливо усвідомлювати, що зволікання з цими необхідними змінами – незважаючи на успіхи, досягнуті останнім часом – поставить під загрозу не лише майбутній розвиток української залізничної галузі, але, що найголовніше, – розвиток економіки в цілому, оскільки багато галузей економіки значно залежать від залізничного транспорту.

І.П., Ф.П. Рецензент: Р.Д.

Київ, вересень 2003 р.