



24 июля 2020 г.

КОММЕНТАРИИ

О результатах реализации Транспортной стратегии РФ в 2019 году

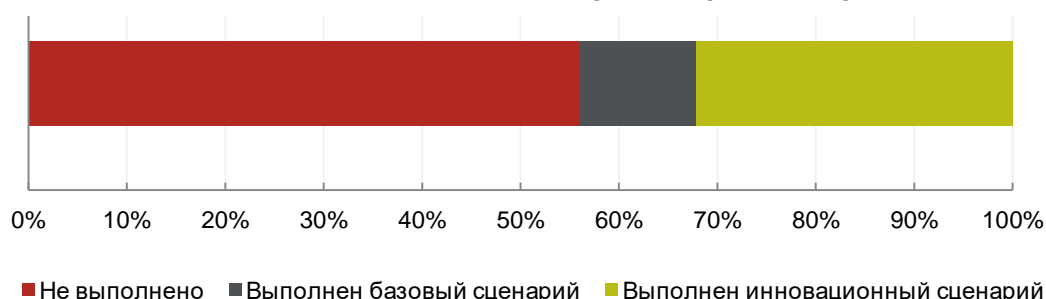
Результаты реализации Транспортной стратегии РФ в прошедшем году являются крайне неудовлетворительными. Большинство целевых показателей не достигнуто, плановые объемы финансирования сектора не выполнены.

Опубликованный Минтрансом 13 июля Доклад о реализации Транспортной стратегии РФ до 2030 г. в отчетном 2019 г. (далее – Отчет) показал, что проблемы, накопленные в сфере транспорта, не только не решаются, но и усугубляются. При этом задачи на будущее становятся все менее масштабными и не ориентированы на кардинальное решение нарастающих проблем.

Большинство целей Транспортной стратегии в 2019 г. не было достигнуто

Более чем по половине показателей (47 из 84) целевые значения не были достигнуты – причем эти значения соответствуют наименее амбициозному базовому сценарию (см. рис. 1). При этом по многим показателям отставание от целевых значений является крайне высоким (см. табл. 1). В частности, хронически не выполняются планы по строительству и вводу в действие объектов транспортной инфраструктуры, которые измеряются накопленным итогом с 2010-2011 гг. Так, в сфере ж/д транспорта отставание от плановых значений по вводу новых линий общего пользования в 2019 г. составило уже 66,3%, а по вводу скоростных линий – 41,4%. При этом, по мнению авторов Отчета, основная проблема с невыполнением планов касается автомобильных дорог федерального значения. И действительно, по итогам 2019 г. протяженность введенных федеральных автодорог оказалась на 34,6% меньше, чем было запланировано по базовому сценарию. Однако наиболее низким остается качество региональных дорог, несмотря на то, что план по их вводу был перевыполнен. В 2019 г. установленным нормативам соответствовало менее половины (44,1%) от общей протяженности региональных автодорог.

Рис. 1. Выполнение целевых показателей Транспортной стратегии РФ в 2019 г.



Источник: Минтранс

Помимо низких темпов строительства инфраструктуры, не решается и проблема старого парка транспортных средств. В частности, в Отчете упоминается, что «темпы строительства морских грузовых судов не отвечают необходимым потребностям страны в омолаживании и пополнении

морского грузового флота современными судами». В результате, средний возраст грузовых морских судов под российским флагом составил в прошлом году 30,0 лет – вместо планировавшихся хотя бы 19,1 лет по базовому сценарию.

Таблица 1. Выполнение отдельных показателей базового и инновационного сценариев Транспортной стратегии РФ в 2019 г.

Показатель	План		Факт	Отклонение от плана	
	базовый	инновационный		базового	инновационный
Железнодорожный транспорт					
Ввод в эксплуатацию новых ж/д линий общего пользования (нарастающим итогом с 2011 г.), км	1 564,3	1 627,2	527,6	-66,3%	-67,6%
Ввод в эксплуатацию скоростных ж/д линий (нарастающим итогом с 2010 г.), км	2 133,0	2 297,1	1 250	-41,4%	-45,6%
Скорость доставки контейнеров, км в сутки	418,8	583,9	497,4	18,8%	-14,8%
Скорость доставки контейнеров в транзитном сообщении, км в сутки	770,0	900,0	757,3	-1,6%	-15,9%
Автодороги					
Ввод новых федеральных дорог общего пользования (нарастающим итогом с 2011 г.), тыс. км	2,6	3,0	1,7	-34,6%	-43,3%
Ввод реконструируемых федеральных дорог общего пользования (нарастающим итогом с 2011 г.), тыс. км	4,2	5,0	2,0	-51,9%	-60,0%
Ввод новых региональных дорог общего пользования (нарастающим итогом с 2011 г.), тыс. км	2,0	4,5	6,9	в 3,5 р.	в 1,5 р.
Ввод реконструируемых региональных дорог общего пользования (нарастающим итогом с 2011 г.), тыс. км	10,9	12,2	5,2	-52,3%	-57,4%
Ввод в эксплуатацию скоростных автомагистралей (нарастающим итогом с 2011 г.), км	1 859,6	4 303,2	1 495,6	-19,6%	-65,2%
Доля протяженности фед. дорог общего пользования, соответствующих нормативным требованиям, %	84,1	92,3	85,8	1,7 п.п.	-6,5 п.п.
Доля протяженности рег. дорог общего пользования, соответствующих нормативным требованиям, %	36,0	36,7	44,1	8,1 п.п.	7,4 п.п.
Воздушный транспорт					
Количество введенных после реконструкции взлетно-посадочных полос (нарастающим итогом с 2011 г.), ед.	113,0	119,5	34,0	-69,9%	-71,5%
Доля отправления пассажиров из аэропортов РФ, не входящих в Московский авиаузел, в другие аэропорты, не входящие в Московский авиаузел, в общем объеме отправления пассажиров из аэропортов РФ, %	31,5	31,5	27,1	-4,4 п.п.	-4,4 п.п.
Средний возраст самолетов, лет	12,3	12,3	16,1	в 1,3 раз	в 1,3 раз
Водный транспорт					
Доля протяженности внутренних водных путей с ограничениями пропускной способности, %	46,0	42,3	75,0	29,0 п.п.	32,7 п.п.
Мощность морских портов, млн. т в год	1 148,0	1 349,0	1 147,1	- 0,1%	-15,0%
Средний возраст грузовых морских судов под флагом РФ, лет	19,1	18,6	30,0	в 1,6 раз	в 1,6 раз
Средний возраст грузовых речных судов, лет	34,3	31,8	40,0	в 1,2 раз	в 1,3 раз
Интеграция в мировое пространство					
Экспорт транспортных услуг, млрд долл.	27,8	29,0	18,5	-33,5%	-36,2%
Перевозки транзитных грузов через территорию РФ ж/д транспортом, млн. т:	40,3	57,8	23,9	-40,7%	-58,7%
- из них контейнеров, тыс. шт. в 20-футовом эквиваленте	721,9	1 009,9	618,0	-14,4%	-38,8%

Источник: Минтранс

В сфере развития авиаперевозок проблемы также сохраняются, несмотря на субсидирование отдельных маршрутов. Как отмечается в Отчете, в прошлом году основной вклад в увеличение транспортной мобильности населения на воздушном транспорте внес рост пассажирооборота на рейсах в страны дальнего зарубежья, а не на внутренних линиях. Это подтверждают и данные Росавиации: в 2019 г. число перевезенных пассажиров на международных маршрутах выросло на 16,3% (при этом на рейсах в дальнее зарубежье – на 21,8%), а на внутренних авиалиниях – лишь на 6,1%. Для сравнения, в 2018 г. рост числа перевезенных пассажиров на международных и внутренних маршрутах был сопоставимым: на 10,0% на внутренних перевозках и на 11,5% – на международных (при этом на 12,4% – со странами дальнего зарубежья).

Результаты реализации Транспортной стратегии в прошлом году показывают, что Россия по-прежнему слабо реализует свой транзитный потенциал

Достижению целей по реализации транзитного потенциала мешает целый комплекс проблем. Часть из них Минтранс объясняет внешнеполитическими факторами. В частности, в Отчете одним из основных факторов «ослабления прироста транзита» в части контейнерных перевозок названа торговая война между Китаем и США. Однако сейчас через Транссиб перевозится лишь максимум 2% грузопотока контейнерных перевозок Китая, Японии и Кореи в сообщении с Европой. Рост с такого низкого уровня возможен даже при ухудшении внешних условий, учитывая неиспользованный потенциал Транссиба.

Развитию транзита через Россию в первую очередь препятствуют внутренние факторы. В частности, в Отчете упоминается «дефицит парка контейнеров и фитинговых платформ», который препятствует развитию рынка перевозок. Однако не менее важными проблемами являются перегруженность железных дорог (см. рис. 2), их низкая пропускная способность и, соответственно, скорость движения ж/д транспорта. Сохранение этих проблем ведет к тому, что Россия теряет свои позиции по сравнению с конкурирующими маршрутами контейнерных перевозок из Китая в Европу. В частности, согласно Отчету, объем перевозок по Транскаспийскому международному транспортному маршруту (ТМТМ), который проходит через Казахстан, Азербайджан, Грузию и Турцию, в 2019 г. вырос почти в 2 раза по сравнению с 2018 г. «благодаря развитию регулярных сервисов перевозки контейнеров через Каспий». При этом объем перевозок транзитных контейнеров через каспийские порты по ТМТМ в 2019 г. «установил исторический рекорд». Как видно, на этом маршруте торговая война и другие внешние факторы росту перевозок не помешали.

Рис. 2. Объем грузооборота на 1 км железных дорог, млн. т/км (РФ – 2019 г., Китай – 2016 г., остальные страны – 2017 г.)



Источник: Минтранс, Росстат

Развитие транзитного потенциала страны и интеграция в международные перевозки тормозятся не только на ж/д транспорте, но и на автомобильном – и там существуют свои проблемы, которые также остаются нерешенными. Как отмечается в Отчете, «отрицательным фактором» для увеличения доли России в объеме международных автомобильных грузоперевозок является «медленное обновление парка грузовыми транспортными средствами, удовлетворяющими стандартам ЕВРО-6, что снижает конкурентоспособность отечественных операторов по сравнению с компаниями из Беларуси, Польши, Турции и стран Балтии». И далее ситуация будет только ухудшаться – в Отчете прогнозируется «ужесточение международной политики по вопросам, связанным с транспортом и его влиянием на изменение климата», что может «причиной рисков, связанных с доступом российских транспортных компаний на зарубежные рынки».

Одно из препятствий для достижения целей Транспортной стратегии – хроническое невыполнение планов по бюджетному финансированию

Финансирование расходов в сфере транспорта за счет средств федерального бюджета в 2019 г. составило 92,4 % от предусмотренных назначений (см. табл. 2). При этом для одного из ключевых проектов – «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» – лишь 89,5%. По ряду других проектов и программ показатели были еще ниже: «Содействие повышению доступности воздушных перевозок населения, в том числе в части развития региональных и внутрирегиональных перевозок» – 51,9%, «Развитие инфраструктуры воздушного транспорта» – 50,0%, «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» – 2,3%.

Низкий уровень исполнения характерен не только для расходов федерального бюджета, но и для прочих источников: ФНБ, бюджетов субъектов РФ, госкомпаний (см. табл. 3). Так, исполнение финансирования госпрограммы «Развитие транспортной системы» в 2019 г. за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ составило лишь 13,9% от запланированного уровня, а из средств ОАО «РЖД» – 52,3%.

Таблица 2. Исполнение бюджетного финансирования в целом и по отдельным программам и проектам в сфере транспорта в 2019 г.

Наименование программы или проекта	Уровень исполнения, %
Всего	92,4
Госпрограмма «Развитие транспортной системы», в т. ч.:	94,2
Нацпроект «Безопасные и качественные автодороги»	97,1
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, в т. ч.:	89,5
ФП «Европа-Западный Китай»	1,0
ФП «Морские порты России»	87,3
ФП «Железнодорожный транспорт и транзит»	75,7
ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»	74,7

Источник: Минтранс

Таблица 3. Исполнение финансирования пилотной госпрограммы «Развитие транспортной системы» по различным источникам в 2019 г.

Источник финансирования	Уровень исполнения, %
Всего, в т.ч.:	60,3
федеральный бюджет	94,2
Фонд национального благосостояния	44,0
консолидированные бюджеты субъектов РФ	13,9
средства юридических лиц, в т. ч.:	40,2
ГК «Автодор»	61,1
ОАО «РЖД»	52,3

Источник: Минтранс

Сохраняется и проблема «смещенного на вторую половину года старта реализации инвестиционных проектов», что в большой степени связано с несвоевременным выделением бюджетных средств.

Несмотря на то, что эта проблема давно известна и упоминается и в Отчете, такая ситуация повторяется из года в год. И в текущем 2020 г. исполнение расходов бюджета по нацпроекту «Безопасные и качественные автодороги» на 1 июля 2020 г. составило всего лишь 26,5%, а по «Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» в его транспортной части – 32,2%.

На этом фоне возникает вопрос, почему одним из препятствий для достижения поставленных целей Транспортной стратегии Отчет называет «ограниченность бюджетных возможностей, необходимость оптимизации государственных расходов и, как следствие, сокращение объемов финансирования новых транспортных проектов». Ведь помимо того, что даже выделенные на транспортный сектор средства не были освоены, необходимо учитывать, что профицит федерального бюджета в 2019 г. составил 1,974 трлн. руб., что в 1,9 раз превышало объем выделенного бюджетного финансирования на транспорт.

Особенно печально то, что на фоне имеющихся средств результатом недофинансирования сектора является снижение его безопасности. В частности, в Отчете говорится, что «в области обеспечения авиационной и транспортной безопасности на воздушном транспорте выявлены существенные проблемы функционирования аэропортов с малой интенсивностью полетов... ввиду отсутствия необходимого количества персонала и финансирования содержания таких аэропортов».

Недоступность долгосрочного финансирования для компаний также препятствует достижению целей Транспортной стратегии

В части внебюджетного финансирования транспортных проектов – фондоемких, высокозатратных и имеющих долгие сроки окупаемости – основная проблема состоит в недоступности как внешних, так и внутренних источников средств. Авторы Отчета справедливо отмечают, что возможности российских компаний привлекать внешние источники финансирования остаются ограниченными. Однако доступность внутреннего банковского кредитования также находится на очень низком уровне. В 2019 г. основной объем (74,7%) внебюджетного финансирования инвестиций в основной капитал транспортного комплекса пришелся на собственные средства предприятий. В сфере ж/д транспорта этот показатель был более низким, поскольку у монополии есть больше возможностей привлекать другие источники средств. Но для других видов транспорта показатель доли собственных средств в структуре инвестиций в основной капитал превысил 80%: 82,7% – для водного транспорта, 95,5% – для воздушного, и 87,7% – для прочих видов транспорта. За счет банковских кредитов в 2019 г. было привлечено лишь 33,0 млрд. руб. – это всего 3,9% от общего объема внебюджетного финансирования инвестиций в основной капитал в транспортном секторе. В результате, объем привлечения внебюджетных средств на капитальные расходы ФЦП «Развитие транспортной системы» составил лишь 49,3 % от запланированного на 2019 г.

На фоне уже накопленного отставания растет риск того, что целевые значения на будущие периоды будут занижаться, а уже поставленные цели – корректироваться в сторону понижения

По ряду целей занижение уже очевидно. Так, планируемый показатель по суммарной мощности опорной сети узловых грузовых мультимодальных транспортно-логистических центров к 2024 г. в соответствии с Отчетом составляет 40-42 млн. т, а в соответствии с «Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 г.» – 51,6 млн. т.

Занижены и целевые значения по скорости на ж/д транспорте. Отчет сообщает, что средняя скорость грузовых отправок в груженых вагонах на железнодорожном транспорте к 2024 г. составит 417 км в сутки, а к 2035 г. – 435 км в сутки. Однако это означает, что через 4 года скорость движения груженых вагонов будет лишь 17,4 км/ч, а через 15 лет – 18,1 км/ч.

Фактически, такие целевые уровни – это дальнейшее отставание России от ее конкурентов в транспортной сфере и ухудшение положения российских компаний. Например, предполагаемое

снижение уровня логистических издержек в экономике до 15,1% в ВВП к 2024 г. и до 12,0% в ВВП к 2035 г. означает, что российские компании по-прежнему будут иметь более высокие логистические издержки, чем иностранные конкуренты. Для сравнения, в мире в среднем данный показатель составляет 10,9%, в Германии – 8,8%, в США – 8,2%. Предполагаемое же повышение России в рейтинге стран по индексу эффективности грузовой логистики (Logistics Performance Index) с текущего 75-го места до 50-го к 2024 г. и до 30-го к 2035 г. означает, что и через 15 лет мы можем остаться позади Ю. Кореи (25 место) и Китая (26 место).

Проблемы статистической отчетности и спокойное отношение ответственных ведомств к крайне низким результатам также осложняют развитие транспортного сектора

Проблемы, связанные с ведением статистической отчетности различными ведомствами, не только мешают оценке реальной ситуации, но и фактически определяют выбор показателей, по которым отслеживается реализация Транспортной стратегии. В частности, в Отчете упоминается, что «в период 2019-2020 гг. изменилась методика сбора отчетности и формирования статистической информации по сектору внешней торговли услугами, применяемая Банком России, что затрудняет достоверную оценку степени достижения целевого показателя «Экспорт транспортных услуг». При этом проблему недостатка данных предлагается решать не за счет модернизации системы статистики, а путем «исключения из Транспортной стратегии индикаторов, которые не могут быть рассчитаны на основе официальной информации статистического наблюдения».

На фоне крайне низких результатов реализации Стратегии примечательно, что сам Минтранс проблемы в своей работе не всегда видит, а недостижение целевых показателей списывает на внешние факторы. Например, в Отчете сказано, что «уровень результатов, достигнутых за 2019 г. по Цели 2 [«обеспечение доступности и качества транспортно-логистических услуг в области грузовых перевозок на уровне потребностей развития экономики страны»], свидетельствует о корректности подходов Минтранса России к реализации Транспортной стратегии в существующих условиях».

Для развития транспортного сектора необходимо признать, насколько важную роль он играет в экономике страны, и кардинально пересмотреть подход к его модернизации

Сейчас развитие транспортного сектора «заперто» в порочном круге: низкое качество транспортной инфраструктуры тормозит экономическое развитие страны и не позволяет реализовать транзитный потенциал. Соответственно, снижается объем перевозок. Снижение объемов перевозок, в свою очередь, становится причиной сокращения объемов инвестиций в транспортную инфраструктуру и модернизацию транспортного парка. Устаревание парка транспортных средств влечет за собой неконкурентоспособность российских перевозчиков и еще большее снижение объемов перевозок, и так далее.

Так, в Отчете, например, говорится, что рост среднего возраста грузовых речных судов (до 40 лет в 2019 г.) связан с «оттоком грузовой базы с внутреннего водного транспорта в 2018-2019 гг.», что привело к «сокращению числа заказов на постройку новых судов». Но и отток грузовой базы, в свою очередь, может быть связан с крайне устаревшим речным флотом и с тем, что 75% протяженности водных путей имеют ограничения пропускной способности. Аналогичные проблемы характерны и для других видов транспорта.

В самом Отчете предлагается ряд мероприятий, которые могли бы повысить эффективность реализации Транспортной стратегии в будущем. Среди них: «введение персональной ответственности за достижение целей и показателей проектов», «формирование эффективной системы внутреннего и внешнего контроля», «разработка подробных календарных планов-графиков реализации проектов», «широкое общественное обсуждение актуализации проектов и мероприятий с привлечением заинтересованных сторон, общественных организаций, экспертов», «использование

внешней экспертизы для обеспечения качества разработки и реализации проектов». Однако можно предположить, что данных мер будет явно недостаточно для принципиального изменения ситуации.

Необходим пересмотр подхода к развитию транспортного сектора в целом. Негативная экономическая ситуация в мировой или российской экономике не должна служить оправданием того, что цели не достигнуты. Напротив, ускоренное развитие транспортной инфраструктуры и улучшение транспортно-логистических условий должно создавать базу для преодоления кризисных тенденций, развития российского бизнеса и привлечения иностранных инвесторов. Нужны стимулы для модернизации транспортных средств, чтобы они соответствовали современным технологическим и экологическим требованиям, и российские перевозчики могли интегрироваться в международные процессы. Необходимо признать, что состояние многих объектов инфраструктуры является катастрофическим, а развитие транспортного сектора для нашей страны с ее расстояниями – это приоритетная стратегическая задача. Соответственно, нужно отказаться от экономии бюджетных средств на реализацию транспортных проектов. Пересмотр же целевых показателей Стратегии возможен лишь только в сторону расширения планов по модернизации и строительству инфраструктуры, а не наоборот.

Контакты

www.icss.ru

Россия, 119180, Москва,
ул. Большая Полянка, д.23/1

Тел.: +7 495 995-11-35

Факс: +7 495 995-11-36

E-mail: mail@icss.ac.ru

© Институт комплексных стратегических исследований. Все права защищены.
