

Ф.И.Хусаинов,
кандидат экономических наук

Экономические предпосылки и результаты приватизации и либерализации на зарубежных железных дорогах

Приватизация на железнодорожном транспорте зачастую рассматривается обособленно, вне контекста экономической политики государства, что приводит к некоторым недоразумениям. Решение, которое выглядит абсолютно логично и предсказуемо, как один из элементов более широкой стратегии, может показаться непонятным и спонтанным, если рассматривать его вне пределов породившей его парадигмы.

Поэтому, автор полагает, что, изучая приватизационные процессы на зарубежных железных дорогах, необходимо подробнее рассматривать те экономические и интеллектуальные предпосылки, которые привели впоследствии к решениям о приватизации.

Экономическая политика большинства западных стран в 30-60-е годы XX в. проводилась под сильным влиянием идей усиления роли государства. Но, начиная с середины 70-х годов, вектор экономической политики изменился. Всё большую популярность завоёвывают идеи уменьшения государственного регулирования, сокращения доли государства в экономике, в том числе за счёт приватизации государственной собственности. Одним из постулатов экономического либерализма был тезис о неэффективности государственной собственности. «Неэффективность – есть неперемнная характеристика всех государственных предприятий» – писал М.Ротбард в своей книге «Власть и рынок» [10], одной из самых громких экономических работ 80-х, оказавшей сильное влияние на приватизационные процессы в США и Западной Европе. Появилась масса исследований, результаты которых свидетельствовали о том, что государственные предприятия, в массе своей, менее

эффективны, чем частные. И если в послевоенные годы многие западноевропейские страны пережили длительный период увлечения национализацией, развития с опорой на государственный сектор в попытках решения ряда социально-экономических проблем, то к середине 70-х обнаружилось, что, в конечном счете, национализированный сектор оказался слишком тяжелым бременем для экономики. Оказалось, что государственные предприятия, в массе своей, действительно менее эффективны, чем частные.

Сочетание экономических, интеллектуальных и идеологических факторов привело к тому, что уже в 80-е годы XX века мир захлестнула волна всеобщей и массовой приватизации, которая к 90-м годам докатилась и до железнодорожного транспорта. Приватизационные процессы в сфере железных дорог за последние 15 лет охватили многие страны: Аргентину, Алжир, Бразилию, Боливию, Венгрию, Великобританию, Италию, Канаду, Мексику, Нидерланды, Новую Зеландию, Чехию, Чили, Эстонию, Японию и другие. В ряде стран, в которых железные дороги и без приватизации всегда были частными (например, США), начались процессы либерализации и уменьшения роли государственного регулирования отрасли.

Предпосылки приватизационных процессов

Наиболее интересной, с точки зрения исследования предпосылок приватизации, была экономическая история Великобритании: с конца 40-х годов в стране проводилась политика национализации и усиления роли государства, что привело к отставанию страны и экономическому застою, к бес-

прецедентному снижению темпов экономического роста и эффективности экономики. После победы на выборах в 1979 г. консерваторов, во главе с М. Тэтчер, закончился период этатизма и началась массовая приватизация, которая закончилась приватизацией «святая святых» – железных дорог (но уже в период премьерства Д. Мэйджора).

Послевоенная национализация в Великобритании осуществлялась в рамках программы лейбористской партии. Организация работы национализированного сектора во многом ориентировалась на советский опыт ведомственного управления. Однако развертывание национализации при каждом приходе к власти лейбористов не только не решало проблем секторов промышленности, обращенных в государственную собственность, но, напротив, усугубляло их. Показательна, в этом смысле, история британской черной металлургии, т.к. она, во-первых, развеивает миф о государстве-спасителе хронически убыточных отраслей, во-вторых, показывает негативное воздействие неопределенности прав собственности на привлечение сторонних инвесторов.

Черная металлургия в Великобритании после Второй мировой войны развивалась весьма успешно. Выпуск стали вырос с 11,8 млн.т в 1945 г. до 16,3 млн.т в 1950 г. Учитывая трудности послевоенного периода и длительное время, необходимое для наращивания производства в металлургии, эти показатели можно рассматривать как замечательный результат. Тем не менее, лейбористское правительство наставляло на национализацию отрасли. «Акт о железе и стали» вступил в силу 15 февраля 1951 г. Была организована «Бритиш стил

корпорейшн», которая приобрела акции всех частных компаний отрасли.

Однако после прихода к власти консерваторов в 1951 г. началась подготовка к денационализации. На это ушло целых 5 лет, так как публика не желала приобретать акции компаний, которые лейбористская партия постоянно обещала ренационализировать. Несмотря на трудности, денационализированная отрасль достаточно успешно развивалась. Капитальные вложения составляли примерно 100 тыс. фунтов стерлингов в год в период 1953–1966 гг. Мощность сталелитейных заводов возросла с 16 млн.т в год – в 1950 г. до 36 млн.т в год – к 1965 г. Лейбористскому правительству удалось снова реализовать мечту национализации отрасли только в 1967 г.

При лейбористских правительствах (1964–1970 гг. и 1974–1979 гг.) государство приобретало все возрастающие полномочия, которые в некоторых случаях использовались для прямого или косвенного, полного или неполного участия в акционерном капитале отдельных компаний с декларируемой целью повышения их эффективности и рационализации производства. В результате описанной выше политики государственный сектор в промышленности в 1979 г. давал около 12% ВВП Великобритании.

Упор на национализацию со стороны лейбористского правительства отражал, в первую очередь, политические цели и давление групп интересов. Экономические соображения находились на втором плане. Среди лейбористов преобладали те, кто просто хотел, чтобы большая часть экономической деятельности находилась под прямым контролем государства. «...трудно найти какие-либо рациональные объяснения национализации с позиций «чистой» экономики, в отрыве от доминирующих в период проведения национализации политических интересов, давления тех или иных заинтересованных групп и идеологических установок» [8]. Идеиные установки лейбористской партии с самого ее основания и вплоть до недавнего време-

ни предполагали такую смешанную экономику, в которой госсектор и госконтроль играли бы решающую роль, оттесняя частный сектор на второй план.

Послевоенное время – период торжества идей расширения государственного регулирования как средства макроэкономической стабилизации. Государственная собственность рассматривалась лейбористами как необходимое условие реализации этих идей. В частности, большая роль в антициклическом регулировании отводилась инвестициям государственного сектора, которые должны были сглаживать экономические колебания. Государственный сектор также рассматривался как средство достижения более высокого уровня социального равенства и более высокой производительности.

Заметим, что идеология государственного вмешательства традиционно укрепляется в странах-победителях после длительных войн, в процессе которых формируется специфическая военная экономика с жестким государственным регулированием. Военная экономика создает иллюзию быстрого и эффективного решения многих экономических проблем административными методами, а также мощный социальный слой, непосредственно связанный с административным управлением и не видящий своего места в частном секторе. Отсюда прямая заинтересованность в расширении государственного сектора со стороны влиятельных групп.

Были также сильные группы давления в среде сторонников лейбористов. Эти группы включали профсоюзы в некоторых отраслях, которые предполагалось национализировать. Шахтеры и железнодорожники, например, настаивали на национализации, т.к. полагали, что она принесет им лучшую оплату и условия труда, в то время как работники черной металлургии, более благополучной отрасли, были мало заинтересованы в ней. Это различное отношение имело мало общего с достоинствами национализации как таковой и являлось примером групповых интересов.

Профсоюзы, представляющие шахтеров и железнодорожников, занимали сильные позиции для проведения своих настроений через лейбористскую партию. Когда политическое заявление о национализации было одобрено конференцией лейбористской партии в мае 1945 г., национальный профсоюз шахтеров, три профсоюза железнодорожников и профсоюз транспортных работников контролировали примерно половину голосов профсоюзов — коллективных членов лейбористской партии. Таким образом, движущими общественными силами национализации стали бюрократия, овладевшая «командными высотами» экономики в военное время и желавшая закрепить и упрочить достигнутый социальный статус и после войны, и работники отраслей малоперспективных, нуждавшихся в серьезной реструктуризации из-за опасения потери привычных рабочих мест и заработков. Этот альянс хозяйственной бюрократии с рабочим движением отсталых отраслей промышленности на политической арене Великобритании был представлен лейбористской партией, воплощавшей в жизнь свои программные установки на национализацию.

В табл. 1 представлены данные о месте государственных предприятий в экономике Великобритании с 60-х годов вплоть до начала периода массовой приватизации 1979 г. Анализ данных таблицы позволяет заметить явное различие между долями государственных предприятий в ВВП и в основном капитале страны (доля в основном капитале превышала долю в ВВП как минимум в 1,6 раза). На единицу продукции государственные предприятия используют значительно больше капитала, чем частные. Вторая диспропорция, столь же явно бросающаяся в глаза, — это различие между долей в ВВП и долей в совокупных инвестициях в основной капитал. Последняя также значительно превышала первую на протяжении почти 20 лет, что подчеркивает более низкую эффективность использования инвестиций в национализиро-

ванном секторе экономики и отсутствие жестких бюджетных ограничений у национализированных предприятий. Преимущественно такая ситуация была обусловлена щедрыми вливаниями государственных средств в эти отрасли на различного рода инвестиционные проекты.

Анализируя результаты деятельности государственных предприятий, следует иметь в виду два обстоятельства. Во-первых, технико-экономические показатели их работы, как правило, выглядят удовлетворительными, но при этом надо помнить о мощной госбюджетной поддержке инвестиций. В этом отношении они находятся в явно привилегированном положении по сравнению с частными компаниями. Этим, в частности, объясняются устойчивые темпы роста производительности труда в большинстве национализированных отраслей, которые могут иметь место на фоне значительно более низкой эффективности использования основного капитала (фондоотдачи), чем в частном секторе. Во-вторых, причиной того, что финансовые показатели деятельности государственных предприятий выглядят далеко не лучшим образом, явно уступая показателям частных компаний, в известной мере, является факт вмешательства государства в их деятельность (например, имевшая место в Великобритании политика ценовых ограничений по отношению к ряду национализированных отраслей).

Проблема заключается в том, что финансово-экономической политике государственных предприятий присущ глубокий внутренний конфликт. С одной стороны, государство подталкивало национализированные предприятия к более активному внедрению рыночной мотивации хозяйственной деятельности, а с другой, оно налагало на них «общественные обязательства», которые сплошь и рядом шли вразрез с такой коммерческой ориентацией. Кроме того, регламентация деятельности государственного сектора, ставшая в середине 70-х годов куда более детальной и жесткой, существенно ли-

Таблица 1
Доля государственных предприятий в экономике Великобритании в 60–70-е годы XX века, %

Показатель	1960 г.	1965 г.	1970 г.	1976 г.	1978 г.
Доля в валовом внутреннем продукте	8,8	10,2	10,4	11,4	11,6
Доля в общей численности работающих	7,7	8,0	8,3	8,3	8,4
Доля в инвестициях в основной капитал	19,1	20,5	17,7	16,8	16,6
Доля в совокупном основном капитале	14,2	16,7	18,8	18,3	17,9

митировала его оперативную свободу и создавала препятствия росту доходности.

Экономика Великобритании конца 70-х годов ярко продемонстрировала тот факт, что функционирование предпринимательского государственного сектора на коммерческих основах и одновременное использование его как инструмента государственной макроэкономической и социальной политики несовместимы. Окончательный перевод национализированного сектора на рыночные основы означал бы существенное сужение границ, в которых государство может манипулировать деятельностью этого сектора в своих интересах, т. е., собственно говоря, утрачивался бы весь смысл национализации. В то же время использование национализированных отраслей в качестве орудия макро- и микроэкономической политики неизбежно приводило бы к дальнейшему отходу от коммерческих начал в его деятельности, цена которого — нарастание несбалансированности финансов, рост бюджетных дефицитов, усиление инфляции и макроэкономической нестабильности в целом. В итоге складывался порочный круг: национализация рассматривалась как средство достижения определенных политических и экономических целей, что, однако, становилось невозможным именно в силу национализации.

Так, например, когда борьба с инфляцией велась с помощью

фиксации цен на продукцию и услуги государственных предприятий, это приводило к их убыточности и требовало усиленных дотаций из государственного бюджета, что, в свою очередь порождало дефицит государственного бюджета и в итоге еще более высокую инфляцию.

Выход из порочного круга был найден в 1980 г. только на путях массовой приватизации. Подтверждает необходимость приватизации, в частности, состояние государственных финансов. Так, в 70-е годы дефицит бюджета центрального правительства часто превышал 10% всей суммы его расходов. Например, в 1974 г. он равнялся 11,6% от этих расходов, а в 1976 г. достиг рекордной величины — 17,1%. В 1980 г. — первом полном году правления консерваторов, когда массовая приватизация еще не принесла своих результатов, государственный бюджет также сводился с дефицитом (11,6%). Однако после завершения основной части приватизации, дефицит бюджета центрального правительства сменился профицитом, составившем 2,9% в 1989 г. и 2,4% — в 1990 г.

О том, что массовая и последовательная приватизация была единственным и верно найденным выходом из сложившейся в конце 70-х годов тупиковой ситуации, красноречиво свидетельствуют следующие цифры. Когда в 1979 г. тории пришли к власти, национализированные отрасли несли тяжелые убытки, а издержки

их государственной поддержки были эквивалентны в том же году 300 фунтам стерлингов на каждого налогоплательщика. В настоящее время приватизированные предприятия получают прибыли, равные 2,6 млрд. фунта стерлингов в год, и платят налоги с этих прибылей в сумме, эквивалентной 100 фунтам стерлингов на каждого налогоплательщика [8].

Является ли пример Великобритании в вопросах сравнительной эффективности частных и государственных предприятий универсальным?

В начале 1980-х годов во многих странах проводились исследования государственного сектора [11]. Почти все они показали, что государственные предприятия менее эффективны, чем частные при сравнительно равных условиях.

Некоторые из этих результатов приведены в работе лауреата Нобелевской премии по экономике Джозефа Стиглица «Экономика государственного сектора» [11], в которой автор показал, что, при прочих равных условиях, государственные предприятия менее эффективны, а цены на их услуги при этом выше.

Например, Стиглиц приводит такие факты: государственные проекты по строительству жилья на 20% дороже, чем сравнимые частные; общественная уборка мусора обходится на 50% дороже, чем частная; издержки частной пожарной охраны (но общественно финансируемой) в Аризоне были приблизительно на 47% меньше, чем государственной, обслуживающей сравнимое число потребителей; исследование частного транспорта в Индиане показало, что он был в целом на 12% дешевле, чем аналогичный транспорт, предоставляемый местной властью [11].

В 1984 г. в США президентская комиссия под названием «Исследование частного сектора по контролю за издержками» во главе с нью-йоркским промышленником Дж. Питером Грейсом, осуществила восьмимесячное исследование. Она представила 2500 рекомендаций для устранения излишних государственных расходов, которые могут сэконо-

мить 424,4 млрд. долл. США в течение трёх лет. Среди отмеченных административных недостатков были следующие.

– Пентагон закупал обыкновенные винты (продающиеся в любом магазине оборудования по 3 цента) по 91 долл. США каждый. Комиссия относит это на недостаток конкурентного конкурса и оценивает общие потери от этого в 7,3 млрд. долл. США.

– Государственные служащие используют бюллетень по болезни на 64% чаще, чем служащие непромышленного частного сектора. Комиссия оценивает потери от этого в 3,7 млрд. долл. США.

– Администрация по делам ветеранов тратит 61250 долл. США за одну койку при строительстве лечебниц, что почти в четыре раза больше, чем в большинстве лечебниц частного сектора.

– Управление служб общего назначения занимает в 17 раз больше людей, чем частная компания, осуществляющая сопоставимую деятельность.

Но, будучи сторонником государственного регулирования экономики, Стиглиц ищет сферу, где государство не выглядело бы столь неэффективным. И находит! Он пишет: «Но не все исследования показывают, что государственные предприятия работают значительно хуже, чем частные. В Канаде существуют две основные железнодорожные системы: одна частная и одна государственная. Одно из последних исследований заключило, что существенной разницы в их эффективности нет» [11]. Первое издание цитируемой книги Стиглица вышло в 1986 г., второе – в 1988 г. В 1995 г. Канадские национальные железные дороги были приватизированы. Они задолжали налогоплательщикам миллиарды долларов. И лишь после приватизации – в 1996 г. – они впервые в своей истории покрыли свои издержки на Востоке (Западная часть их была рентабельной, а вот Восточная – всегда убыточной). Но об этом ниже.

Чем же объясняются различия между государственными и частными предприятиями? Государственные предприятия отличаются от частных по двум основным на-

правлениям: им не надо беспокоиться о банкротстве и, обычно, им не надо беспокоиться о конкуренции.

Одним из источников различия в мотивации государственных и частных предприятий является необходимость иметь дело с опасностью банкротства, с которой сталкивается частная фирма, в отличие от всегда существующей возможности государственного субсидирования для государственных предприятий. Возможность банкротства создает ограничения на размер потерь, которые несет частное предприятие в результате неэффективного управления, и естественный механизм замены неэффективной команды управленцев. Она налагает на фирму бюджетные ограничения. Государственные предприятия, наоборот, часто в течение долгого времени живут с большим дефицитом.

Второе различие между государственными и частными предприятиями возникает из отсутствия конкуренции для большинства государственных предприятий. Конкуренция выполняет ряд важных функций. В частности, она дает возможность выбора. Так, бюрократическая транспортная компания может терять клиентов, обращающихся в менее бюрократическую фирму. Государственная бюрократия в аналогичном случае не получит того же сигнала. Конкуренция создает мотивирующую структуру: конкурирующие предприятия в своем желании привлечь клиентов стараются найти такое сочетание услуг, которое лучше удовлетворяет потребности покупателя. В более широком смысле, конкуренция создает основу для сравнения. Когда существует только одна организация довольно трудно определить, является эта организация эффективной или нет. Но когда есть несколько организаций, занятых одинаковой деятельностью, каждый имеет основу для сравнения. Каждый может увидеть, что у одной организации издержки меньше, чем у другой, каждый в состоянии спросить почему. Даже если сравнение деятельности не вносит ясности, это делается рынком и отражается в

прибыльности компании. Конкуренция подразумевает, что те фирмы, которые эффективны и способны предоставлять тот вид товаров и услуг, который удовлетворяет покупателя, будут расти и развиваться. А те, которые являются неэффективными, в конечном счете, обанкротятся.

Ниже рассмотрен опыт нескольких государств по приватизации и либерализации в сфере железнодорожного транспорта.

Великобритания

Разрабатывая схему приватизации железных дорог, правительство Великобритании действовало на основе той же логики, которой оно придерживалось при подготовке и осуществлении приватизации ряда других предприятий и отраслей. Ключевой идеей реформ было внедрение и усиление конкуренции везде, где это возможно. В частности, предприятия-монополисты получили директивы открыть возможность доступа к трубопроводам и телекоммуникационным сетям для сторонних компаний, позволив им предлагать потребителям собственные услуги.

Два наиболее важных аспекта, которые включала в себя программа реформ – это реформирование отношений железных дорог с государством и перестройка организационной структуры самих железных дорог.

Первый аспект состоял в приватизации железных дорог, национализированных лейбористским правительством в 1947 г. Второй аспект заключался во внутренней структурной перестройке железных дорог, которая должна была создать условия для их последующей приватизации. Эта перестройка предполагала разукрупнение железных дорог и выделение возможно большего числа структурных единиц с самостоятельной финансовой и бухгалтерской отчетностью.

5 ноября 1993 г. в Великобритании был принят Закон о железнодорожном транспорте, в соответствии с 1 апреля 1994 г. Британские железные дороги (British Rail), как единое целое, окончательно прекратили свое существование, и была об-

разована компания «Railtrack», владеющая инфраструктурой железных дорог (железнодорожными путями, станциями, системами СЦБ и связи, искусственными сооружениями), но не занимающаяся их эксплуатацией. Схема железных дорог Великобритании приведена на рис. 1. Функции эксплуатации, включая менеджмент (время поездок, графики движения), были переданы эксплуатационным компаниям, получившим франшизы на 5-7 лет. После приватизации на сети работают 26 пассажирских и 6 грузовых компаний-операторов подвижного состава, а также 11 ком-

паний, занимающихся ремонтом и текущим содержанием пути.

После реализации программы реформ доля рынка и объемы перевозок стали расти, производительность труда удвоилась. Объем пассажирских перевозок к 2000 г. увеличился на 25%.

Однако не только пассажиры вернулись на железные дороги. Операторы привлекли к перевозке грузы, ранее никогда не транспортировавшиеся по железной дороге. Перевозки грузов возросли на 22%, число поездов – на 12%. В 2000 г. в сравнении с 1996 г. число опозданий поездов сократилось на 40%, грузообо-

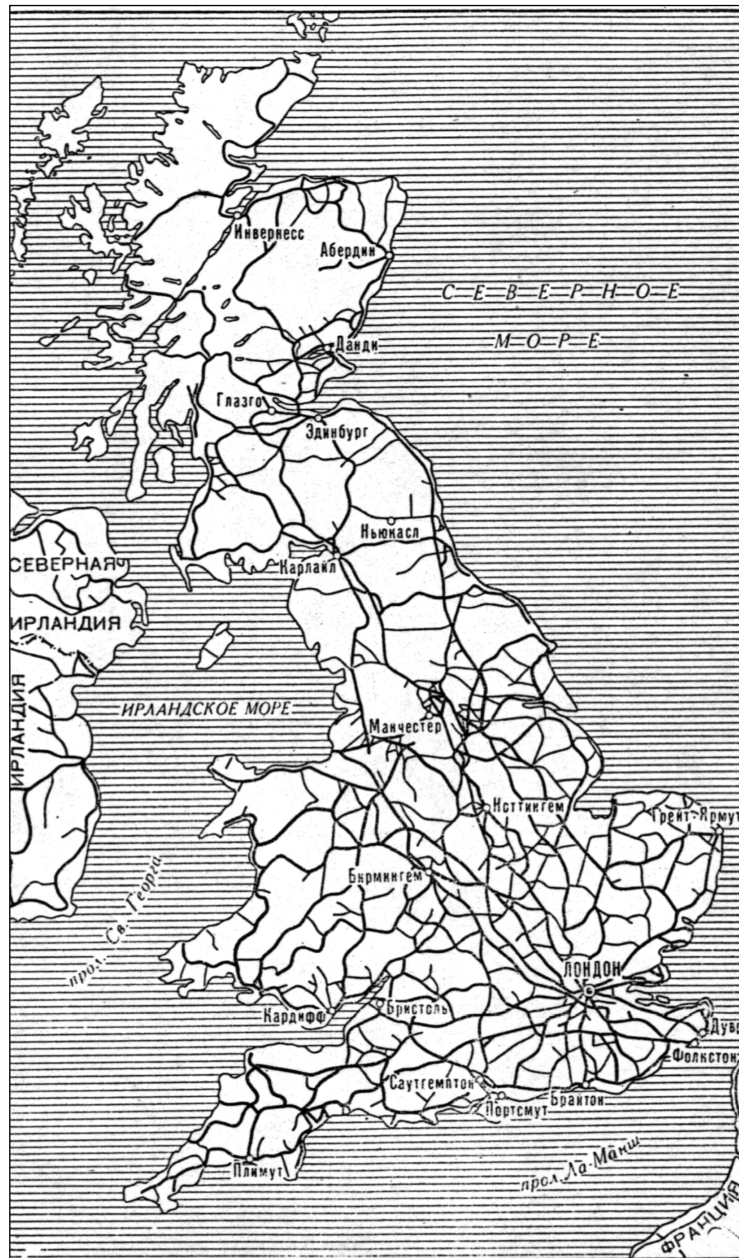


Рис. 1. Схема железных дорог Великобритании

рот увеличился на 39% и достиг 44,2 млрд.ткм.

Возросший объем работы требовал увеличенных инвестиций. За три года после приватизации инвестиции в железнодорожную отрасль удвоились и в 1999 г. составили 2 млрд. фунтов стерлингов, а к 2000 г. достигли 2,5 млрд. фунтов стерлингов. Частные компании вкладывают в развитие железных дорог инвестиции, невозможные со стороны государства в предшествующие приватизации четыре десятилетия. Эти инвестиции намного превышают уровень капитальных вложений государственных Британских железных дорог [3]. В 1997-98 гг. произошло несколько крупных аварий, и часть прессы сделала вывод, что это следствие приватизации, но общее количество аварий на поездо-км снизилось в три раза.

Но главные преимущества Британской модели заключаются в том, что все значительные расходы становятся «прозрачными», значительно легче проследить за эффективностью расходовемых средств. Кроме того, конкуренция (или даже потенциальная возможность ее появления) побуждают увеличивать качество оказываемых услуг[2].

Вместе с тем, в результате того, что на Railtrack было наложено множество ограничений и запретов, компания так и не стала прибыльной (хотя сумма убытков существенно снизилась). Подробнее о результатах «британской модели» приватизации железных дорог см. БТИ №10 за 2005 г. [13].

Канада

Железные дороги Канады состояли из двух систем. Одна из них – Канадские национальные железные дороги (КНЖД) – принадлежала государству, другая – Канадская Тихоокеанская железная дорога (КТЖД) – нет. Схема железных дорог Канады приведена на рис. 2. КНЖД в течение многих десятилетий были убыточными и стоили налогоплательщикам миллиарды долларов. Государство шло навстречу и списывало долги (так было в кризисном для отрасли 1978 г.). К 1992 г., в

результате экономического спада и жесткой конкуренции с автотранспортом Канадские национальные железные дороги вновь оказались в глубоком кризисе [5]. При этом правительство дало понять, что на этот раз дороги не должны рассчитывать на финансовую помощь. Руководство КНЖД приняло решение о приватизации железных дорог.

16 ноября 1995 г. Канадские национальные железные дороги были проданы правительством Канады за 2,16 млрд.долл. США канадско-американскому консорциуму. Темпы приватизации КНЖД были феноменальными: между объявлением о продаже и самой продажей прошло пять месяцев. На следующий день после продажи на биржах Нью-Йорка, Торонто и Монреаля курс акций компании резко повысился с 16,25 до 20,25 US долл. за акцию. Президентом КНЖД был назначен Поль Телье, настоявший на сокращении персонала, причем не за пять лет, как предусматривалось вначале, а за три года. Численность персонала КНЖД, составлявшая в конце 1993 г. 34,0 тыс.чел., к началу 1997 г. снизилась до 17,0 тыс.чел. В целом же, количество рабочих мест в железнодорожной отрасли Канады сократилось с 75,0 тыс.чел. в 1988 г. до 46,0 тыс.чел. в 1997 г. [1] Кроме того, профсоюзным лидерам было заявлено, что КНЖД смогут выжить только в том случае, если будут сокращены тысячи профсоюзных функционеров..

За десятилетие 1988-1997 гг. объем перевозок КНЖД и КТЖД возрос, в совокупности, на 63,7 млн.т. В течение того же периода вагонный парк КНЖД и КТЖД уменьшился в совокупности на 13%, локомотивный парк – на 11%, а суммарная протяженность их путей – на 36%. При этом к 1997 г. отрасль достигла рекордного в истории страны показателя коммерческого грузооборота – 304,2 млрд.ткм. Это принесло 1 млрд.канадских долл. чистой прибыли, что явилось лучшим результатом за все время работы Канадских железных дорог. Производительность труда постоянно растет. Возросшие доходы позволили поставить на повестку дня вопрос о крупных инвестициях в отрасль. КНЖД приобрели после приватизации 150 мощных тепловозов, которые будут выполнять объем работы, выполняемый ранее почти 500 локомотивами старой постройки.

Одним из важнейших аспектов реформирования КНЖД явилось то, что Канадский закон о транспорте ограничил обязательства железных дорог в отношении сохранения в эксплуатации нерентабельных линий. Это было сделано с целью поощрить КНЖД и КТЖД постепенно передавать обременительные для них линии (и перевозки) новым независимым компаниям.

Американские инвесторы приобрели почти 66% акций КНЖД. В течение первого, после приватизации, года цена акций

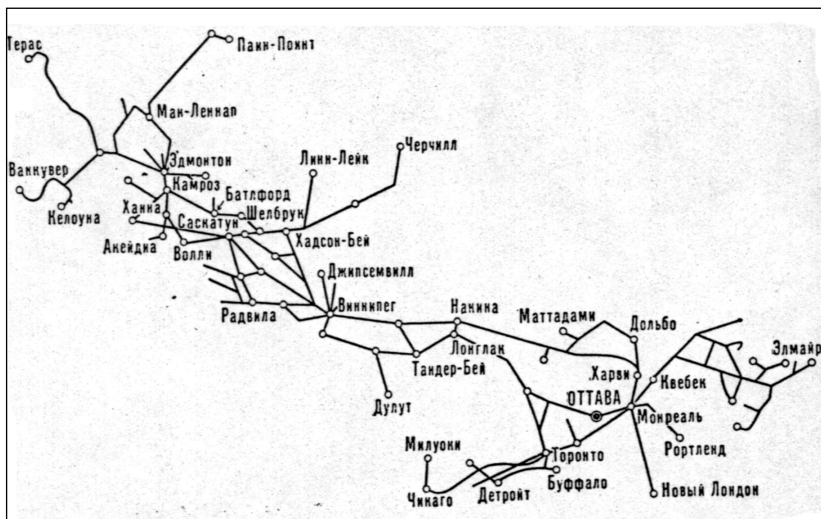


Рис. 2. Схема железных дорог Канады

удвоилась. Впервые в своей истории КНЖД стали получать прибыль даже от всегда убыточных в прошлом перевозок к востоку от Виннипега. Первые же годы после приватизации стали в финансовом отношении самыми успешными годами за всю историю КНЖД.

Однако, лицо железных дорог Канады не определяется всецело двумя крупнейшими компаниями. Для многих клиентов основным железнодорожным партнёром является та конкретная мелкая железнодорожная компания, которая обслуживает линию, примыкающую к их предприятию. Примером успешно действующего «новичка» на рынке железнодорожных перевозок может послужить компания Rail Link со штаб-квартирой в Эдмонтоне. Представлявшая собой в начале своей деятельности скромную и мало заметную зерновую линию в провинции Альберта, эта компания превратилась к настоящему времени в третью, по эксплуатационной длине, железную дорогу страны.

Стремительное развитие коротких линий является наиболее впечатляющим феноменом из всего, что происходит в настоящее время в экономике отрасли. В среднем, в Канаде каждый месяц появляется одна новая железнодорожная компания.

При этом клиент, оказавшийся под экономическим диктатом одной железной дороги, вправе настаивать либо на том, чтобы его обслуживала вторая железная дорога, используя пути первой, либо чтобы при обслуживании первая и вторая дороги взаимодействовали. Таким образом, грузоотправители имеют некоторую юридическую защиту от монопольной власти. Конкуренция в данном случае не идеальна, но вполне приемлема.

Япония

Национальные железные дороги Японии (JNR, рис. 3) с момента их возникновения и до 1987 г. существовали как государственная структура. Начиная с 1964 г., JNR стали убыточными. Эксперты, изучавшие проблему, пришли к выводу, что нерента-

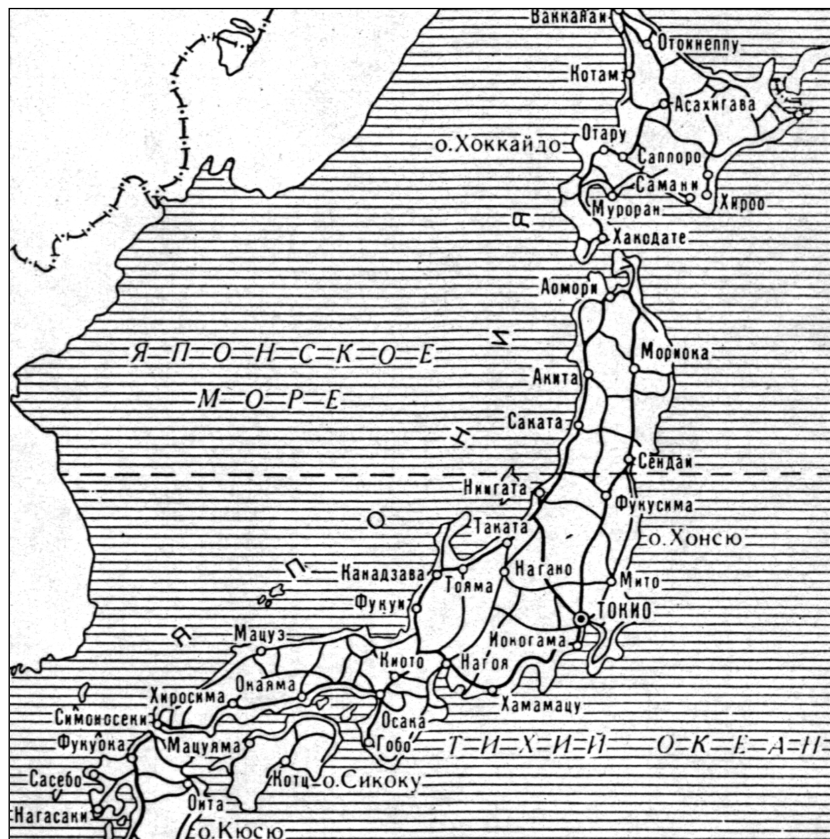


Рис. 3. Схема железных дорог Японии

бельность работы JNR была обусловлена государственной формой собственности и вмешательством государства в управление и контроль [4]. Администрация JNR не очень заботилась об экономической эффективности работы и удовлетворении запросов пользователей, надеясь на то, что государство спишет все убытки. В результате, в 1987 г. было принято решение о приватизации железных дорог Японии. С 1 апреля 1987 г. вместо JNR были образованы шесть частных пассажирских компаний (JR) и одна – грузовая (JR Freight). При этом принципиальным было сведение к минимуму возможности вмешательства правительства в деятельность железных дорог.

В результате приватизации вновь созданные компании оказались способны удовлетворять потребности в перевозках и обеспечивать суммарную рентабельность эксплуатационной деятельности. Кроме того, удалось остановить тенденцию к уменьшению доли железных дорог в общем объеме перевозок и сдерживать рост тарифов.

Объемы перевозок, падавшие до реформы, стали увеличиваться на 4-5% в год. Производительность труда за пять лет утроилась, уменьшилось число аварий, возросла скорость перевозок. При этом общая численность персонала железных дорог была сокращена с 400 тыс.чел. в 1980 г. до 191 тыс.чел. в 1994 г. [9].

После приватизации стали увеличиваться пассажиро- и грузооборот. Возросли также объем поездной работы, число перевезенных пассажиров и доходы от перевозок. Улучшились эксплуатационные показатели. Для пользователей итоги приватизации проявились в повышении качества перевозок при практически неизменных тарифах.

Одной из причин подобных впечатляющих результатов был отказ от нерентабельных перевозок в малонаселенных регионах страны. Местным властям была предоставлена возможность взять на себя ответственность за транспортное обслуживание этих регионов, что сняло с железных дорог тяжелое бремя эксплуатации убыточных линий. Кроме того,

после приватизации удалось остановить рост эксплуатационных расходов и, следовательно, тарифов, за счет внедрения средств автоматизации, сокращения численности персонала, использования новых технологий.

Ещё одним, хотя и менее заметным положительным результатом приватизации стала меньшая зависимость железных дорог от вмешательства государственных органов и большая их самостоятельность.

Для пользователей итоги приватизации проявились в повышении качества перевозок при почти постоянных тарифах. Качество услуг является показателем, который трудно выразить количественно, но одной из его характеристик является доля данного вида транспорта на рынке. Компании JR, в принципе, достигли этой цели приватизации и увеличили свою долю на рынке, особенно в первые годы.

Об этом свидетельствуют следующие факты: за время после приватизации тарифы практически не выросли; на сети Синкансен введены новые маршруты перевозок на дальние расстояния; некоторые специализированные

грузовые линии для улучшения пригородных сообщений преобразованы в пассажирские; увеличилась частота движения поездов в пригородных сообщениях; повысилось качество обслуживания пассажиров на станциях и вокзалах; деятельность железных дорог в значительной мере диверсифицирована, предоставляются новые виды услуг, гибко приспособляемые к запросам пользователей.

Таким образом, приватизация позволила повысить уровень качества транспортного обслуживания пользователей.

США

В США частные железнодорожные компании владеют и собственными путями, и подвижным составом. Конкретный населенный пункт может обслуживаться одной или несколькими железными дорогами, и нередко возникает ситуация, при которой пара крупнейших городов обслуживается двумя или тремя «параллельными» железными дорогами, конкурирующими в борьбе за клиентов (см. рис. 4). Слово «параллельный» не следует понимать буквально. Маршруты,

которые называются «параллельными», могут достаточно отличаться друг от друга – важно, что они представляют собой экономичную альтернативу для предприятий, желающих перевезти груз.

В большинстве случаев тарифы централизованно не регулируются и устанавливаются на основе договоров между железными дорогами и грузоотправителями. В крупных городах, где имеются многочисленные грузоотправители, отдельные железные дороги могут договориться и создать «маневровую зону», где каждая железная дорога может эксплуатировать свои составы, используя железнодорожные пути другой железнодорожной компании.

Главное в американской системе то, что в большинстве таких схем «права перевозки» грузов одной железной дорогой по путям другой являются добровольными и взаимосогласованными. Достаточно редки случаи «обязательных» прав перевозки, когда доступ к железнодорожным путям предоставляется по приказу государственного регулирующего учреждения.

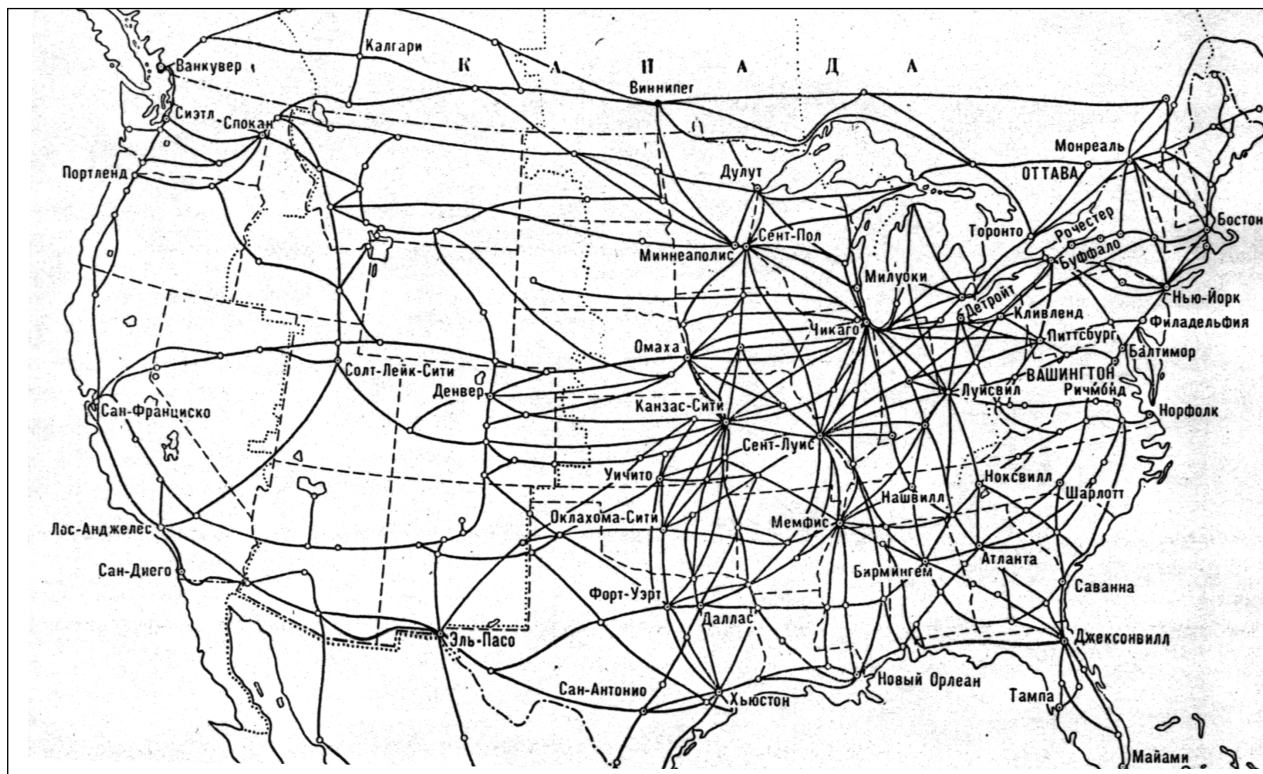


Рис. 4. Схема железных дорог США

В 1887 году была создана Междутатная коммерческая комиссия. Её компетенция распространялась в первую очередь на правовые вопросы осуществления перевозок, вопросы тарифов, финансирования, правил эксплуатации, согласования расписаний, взаимоотношений с клиентурой и между железнодорожными компаниями, отчетности и статистики. Все железнодорожные компании были обязаны публиковать тарифы и правила их применения, регистрируемые Междутатной коммерческой комиссией. Договорные тарифы не разрешались.

Из-за хронической убыточности пассажирских перевозок перед железными дорогами в конце 60-х годов встал вопрос о необходимости отказа от них. Стремясь получить разрешение Междутатной коммерческой комиссии на прекращение пассажирских перевозок, некоторые железнодорожные компании умышленно ухудшали обслуживание пассажиров.

В 1971 году создана по указу президента Р. Никсона и утверждена Конгрессом компания «АМТРАК». Тридцать наиболее круп-

ных железнодорожных компаний по предложению правительства перечислили суммы, равные убыткам от пассажирских перевозок, в фонд создаваемой компании «АМТРАК». На этих условиях государство обязалось освободить все компании от пассажирских перевозок. На полученные деньги компания «АМТРАК» закупила пассажирский подвижной состав, вокзалы, депо, а также приобрела междугородние автобусы.

Конец 70-х – начало 80-х гг. явился периодом экономического дерегулирования транспорта. Конгрессом был принят ряд документов: «Закон об активизации деятельности и реформе в области регулирования железных дорог» 1976 г., «Закон Стеггерса о железнодорожном транспорте» 1980 г. и ряд других. Права Междутатной коммерческой комиссии были уменьшены.

Закон Стеггерса был подписан Президентом Д. Картером 14 октября 1980 г. Этот закон существенно облегчил бремя регулирующих государственных ограничений, которые испытывали железные дороги США, начиная с 1887 г.

Американские эксперты отмечали по этому поводу: «Перевозки – слишком важная часть процесса распределения товаров, чтобы позволить их государственное регулирование, когда это регулирование защищает неэффективную работу. Государственное регулирование транспортных тарифов в США с пятидесятых по восьмидесятые годы было тяжелым ярмом для нашей экономики, поскольку исключало введение новшеств и конкуренцию. После отмены регулирования автомобильные и авиационные перевозчики прошли фазу первоначальных потрясений и начали конкурировать, применяя передовые приемы маркетинга и ценовой политики. Этот процесс привел к ряду банкротств, но в целом оказал положительное воздействие на экономику».

В итоге отмена государственного регулирования тарифов привела к их существенному снижению и, вместе с тем, к росту рентабельности работы железных дорог.

Начиная с 70-х годов прошлого века, в США наблюдается устойчивый рост числа грузовых вагонов, принадлежащих различным не железнодорожным компа-

Таблица 2

Соотношение государственной и негосударственной форм собственности на инфраструктуру, перевозочную и подсобно-вспомогательную деятельности в различных государствах

	Государственные предприятия	Компании, подконтрольные государству	Частные компании
Инфраструктура	Индия Китай Беларусь Швеция Аргентина	Германия Франция Австралия ЮАР Грузия Казахстан	Великобритания США Мексика Япония Чили
Перевозки	Индия Китай Беларусь	Германия Франция Австралия ЮАР Грузия Казахстан	Канада Швеция Великобритания США Чили Япония Мексика Аргентина
Вспомогательная деятельность	Индия Китай Беларусь	Аргентина Австралия ЮАР Казахстан	Великобритания США Швеция Мексика

ниям. Этот процесс отражает определённые экономические преимущества использования грузоотправителями собственного подвижного состава. Уже в 80-х годах XX века, свыше 100 не железнодорожных компаний в США являлись владельцами вагонных парков, каждый из которых насчитывает более 500 единиц, а доля их суммарного парка составляла свыше 40 % от общего парка вагонов страны. Важную роль в расширении парка частных вагонов сыграл в своё время переход железных дорог, при перевозках зерновых грузов от использования обычных крытых вагонов к специализированным крытым хопперам. Более высокая грузоподъёмность и ускорение операций погрузки-выгрузки стали важными показателями зерновых перевозок. Многие зерновые компании стали приобретать собственные вагоны, чтобы не зависеть от железных дорог.

Частные предприятия, владеющие железнодорожным подвижным составом, получают от железнодорожных администраций соответствующее разрешение на право пользования инфраструктурой.

В настоящее время 46,1 % эксплуатируемых в США вагонов не принадлежат железным дорогам. Средний возраст вагонного парка частных владельцев составляет 15,3 года, а принадлежащего железным дорогам – 19,2 года.

Компании – владельцы вагонов несут расходы по их техническому обслуживанию и ремонту, компенсируя их получаемой платой за пользование вагонами. Железные дороги предпочитают заниматься преимущественно перевозочной работой и, в меньшей степени, техническим обслуживанием вагонного парка, в особенности, специализированных вагонов, имеющих довольно сложное оборудование, текущее содержание и ремонт которого может быть качественнее и быстрее выполнен на предприятиях грузовладельцев.

В табл.2 приведена классификация стран по формам собственности на инфраструктуру, перевозки и подсобно-вспомогательную деятельность.

Заключение

Приватизационные процессы в сфере железных дорог за последние 15 лет охватили многие страны. Но при всем разнообразии можно выделить общие черты, присущие всем реформам во всех странах. Во-первых, это ответственное снижение государственного регулирования (в тарифной сфере, в инвестиционной политике, в выборе экономической стратегии и т.д.). Во-вторых, сокращение численности персонала. И, в-третьих, отказ от убыточных видов деятельности (например, малодетальных участков).

Необходимо отметить, что, по мнению экспертов, поддерживающих идею приватизации, она не служит лекарством от всех болезней. Практика приватизации показывает, что подходить к этому процессу на транспорте следует очень осторожно, взвесив все «за» и «против». Так, специалист по транспорту Мирового банка Дж.Холт считает, что, не проделав тщательных многовариантных расчетов, нельзя принимать решение о приватизации естественной монополии, иначе – можно потерять очень многое. Другой ведущий эксперт по транспорту Дж.Барковски отмечает: «нет никакого смысла в приватизации, если она сводится к тому, чтобы дать работникам и управленческому персоналу акции, оставив в неприкосновенности прежнее неэффективное руководство и не создав реальных стимулов к переменам» [12]. Вместе с тем, как показывает опыт, серьезные стимулы к повышению качества транспортного обслуживания, к снижению издержек и себестоимости перевозок, повышению эффективности работы железных дорог появляются с уменьшением роли государства в хозяйственной деятельности железных дорог.

Возможно, оптимальным соотношением государственной и негосударственной форм собственности на железнодорожном транспорте будет сохранение государственной собственности на инфраструктуру железных дорог и приватизация собственно перевозочной деятельности.

Список использованных источников информации

1. Аболин О.Ю. Железные дороги Канады после дерегулирования – М.: ЦНИИТЭИ МПС, 1999. – 56 с.
2. Аболин О.Ю. Испанские железные дороги на первом этапе реформ. Реорганизация и приватизация Британских железных дорог – М.: ЦНИИТЭИ МПС, 1995. – 51 с.
3. Беннет С. Некоторые оценки британской модели приватизации // Железные дороги мира. – 2000. – №12. – С.5-11.
4. Буянов В.А. Приватизация железнодорожного транспорта и обеспечение эффективного функционирования отрасли в среде рыночной экономики (опыт решения проблемы в Японии) // Вестник ВНИИЖТа. – 1992. – №4. – С.9-17.
5. Горовая Б.А., Орлова М.В. Приватизация Канадских национальных железных дорог // Железнодорожный транспорт за рубежом. – Серия 1. ЭИ/ЦНИИТЭИ. – 2001. – Вып.5-6. – С.11-17.
6. Зайцев А.А. Экономическая стратегия управления железными дорогами – СПб.: СПГУПС, 1995. – 126 с.
7. Зайцев А.А., Ефанов А.Н., Третьяк В.П. Вехи перемен в развитии железнодорожного транспорта – М.: Издательский дом «Парус», 1998. – Т.1. – 423 с.
8. Заостровцев А.П. Национализация как провал государства: уроки британского опыта // Экономическая школа. – 1999. – Вып.5. – С.379-390.
9. Конно С., Смит И. Приватизация железных дорог Японии – итоги и перспективы // Железные дороги мира. – 1998. – №6. – С.3-9.
10. Ротбард М. Власть и рынок. Государство и экономика – Челябинск: Социум, 2002. – 404 с.
11. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
12. Федоров Л.С., Федина Т.В. Управление и регулирование на транспорте – М.: ГУУ, 2001. – 82 с.
13. Хусаинов Ф.И. Демонизация железных дорог: от теоретической модели к практической реализации // Бюллетень транспортной информации. – 2005. – № 10. – С.10-18.