

Приватизация железных дорог в Великобритании

Ф.И. ХУСАИНОВ,
канд. экон. наук,
f-husainov@yandex.ru

В прошлом году Правительство РФ приняло решение о включении в программу приватизации контрольных пакетов акций ряда дочерних обществ ОАО "РЖД", а после 2013 г. – и акций самой Компании (впрочем, пока только около 25%). В связи с этим "вторая волна" приватизации стала темой, обсуждаемой в научных и экспертных кругах

Когда речь заходит об изучении приватизации железнодорожного транспорта, взгляд исследователей мгновенно устремляется в сторону Великобритании. Конечно, последние десятилетия знают гораздо более успешные истории приватизации железных дорог – в Канаде, Японии, Мексике и многих других странах.

Но опыт приватизации в Великобритании особенно интересен, так как, во-первых, здесь наиболее ярко проявились как положительные, так и негативные результаты реформ, и, во-вторых, некоторые выводы, которые можно сделать, анализируя эти реформы, будут чрезвычайно полезны для России.

Какие уроки сегодняшние российские железные дороги могут извлечь из опыта приватизации британских железных дорог? Станет ли приватизация инфраструктуры (в той или иной форме) драйвером ее развития? Приведет ли реформирование формы и структуры собственности ОАО "РЖД" к росту инвестиций в эту сферу?

В контексте этой дискуссии представляется интересным изучение опыта приватизации и затем ренационализации британских железных дорог.

Приватизация железных дорог в Англии

Британские железные дороги, которые с момента создания были частными, после окончания Второй мировой войны были в несколько этапов национализированы (полностью это произошло к 1948 г.). Од-

нако, находясь в государственной собственности, железные дороги демонстрировали снижение объемов грузоперевозок и отсутствие роста пассажирских, снижение доли рынка, а низкий уровень сервиса был объектом для издевок английских юмористов.

Массовая приватизация во второй половине 1980-х гг., проводимая правительством консерваторов во главе с Маргарет Тэтчер, затронула многие отрасли, но до железных дорог очередь не дошла. Но уже следующий лидер консерваторов – Джон Мэйджор во время своей предвыборной кампании объявил, что железные дороги будут приватизированы.

В ноябре 1993 г. в Великобритании был принят Закон о железнодорожном транспорте, в соответствии с которым с 1 апреля 1994 г. британские железные дороги (компания "British Rail") как единое целое прекратили свое существование. На месте единой и единственной "British Rail" появилось множество частных компаний. Была образована компания "Railtrack", владеющая инфраструктурой железных дорог (железнодорожными путями, станциями, системами СЦБ и связи, искусственными сооружениями), но не занимающаяся их эксплуатацией. Функции эксплуатации, включая менеджмент (время поездок, графики движения), стали выполнять эксплуатационные компании, получающие франшизы на 5–7 лет [1].

После приватизации на сети начали работать 26 пассажирских и 6 грузовых компаний-операторов подвижного состава, а также 11 компаний, занимающихся ремонтом и текущим содержанием пути. Были проданы компании "Rail Express Systems" (предоставляющая услуги железнодорожного транспорта для почтового управления Великобритании) и "Red Star" (оказывающая розничные услуги по доставке посылок с использованием свободных мест на междугородных пассажирских поездах). Были также приватизированы все депо крупного ремонта, которые стали конкурировать между собой, предоставляя услуги по ремонту компаниям – операторам подвижного состава [2].

В дополнение созданы две государственные структуры: ведомство по выдаче франшиз (OPRAF) и ведомство железнодорожного распорядителя. Ведомство по выдаче франшиз (его возглавляет Управляющий по франчайзингу) занимается не только выдачей франшиз, но и предоставлением субсидий, необходимых для пассажирских перевозок. Ведомство железнодорожного распорядителя (его возглавляет Управляющий по вопросам железнодорожного регулирования) должно содействовать развитию свободной конкуренции и предотвращать действия, противоречащие ее принципам, защищать интересы потребителей услуг железных дорог и компаний, осуществляющих железнодорожные перевозки. Все конфликты, которые потенциально могут возникнуть между "Railtrack" и эксплуатационными компаниями, относятся к ведению Управляющего по вопросам железнодорожного регулирования [3].

Особо следует коснуться организации торгов за франшизу на пассажирские перевозки. Пассажирские перевозки в Великобритании имеют гораздо большее значение, чем грузовые (до приватизации они давали 80% всех доходов). Как и в подавляющем большинстве других стран, пассажирские перевозки были убыточными и субсидировались государством. С самого начала правительство ориентировалось на то, что приватизация должна привести к улучшению качества и снижению цены услуг, предоставляемых населению. Поэтому в результате приватизации нельзя было допустить как сокращения количества предложений транспортных услуг, так и увеличения тарифов за проезд. Из этого следовало, что правительству придется субсидировать пассажирские перевозки, используя для этого средства налогоплательщиков. В результате обсуждения этой проблемы родилась идея: использовать несколько модифицированную модель торгов за франшизу, так называемый обратный тендер, при котором основным критерием для определения победителя торгов была минимальная запрашиваемая субсидия. Торги за франшизу – это примерный аналог “конкуренции за маршрут”, предусмотренной “Целевой моделью рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года”.

Разделение британских железных дорог на более чем 70 отдельных коммерческих компаний некоторыми экономистами подвергалось критике, в т. ч. и за то, что подобная приватизация может оказаться экономически неэффективной.

Однако на практике финансовые показатели отрасли кардинально улучшились, государственный бюджет пополнился, появились значительные капитальные вложения в инфраструктуру, причем анализ показывает, что эти инвестиции были бы невозможны без приватизации и средств от продажи акций, а также кредитов частного сектора. После реализации программы реформ доля рынка и объемы перевозок стали расти, производительность труда удвоилась.

Итоги приватизации: несколько цифр

Первый этап реформы (1996–2000 гг.) характеризовался следующими показателями. Объем пассажирских перевозок увеличился к 2000 г. на 25% по сравнению с 1996 г. (а по сравнению с 1994 г. – на 36%). Профессор Джонатан Кови из Эдинбурга отмечает, что пассажиропоток, возможно, увеличился бы и без реформы, но тем не менее “настолько впечатляющего прогресса раньше не было” [4].

Не только пассажиры вернулись на железные дороги. Операторы стали перевозить грузы, ранее никогда не транспортировавшиеся по железной дороге. Перевозки грузов в 2000 г. возросли на 22% по отношению к 1996 г. (а к 1994 г. – на 42%). При этом с 1988 по 1994 г. объемы перевозок снизились на 16%. Число поездов выросло на 1300 в сутки, или на 12%. Пунктуальность повысилась: число опозданий в 2000 г. по

сравнению с 1996 г. уменьшилось на 40%. Грузооборот увеличился на 39% (сравнительно 1996 г.) и достиг 44,2 млрд т-км.

Возросший объем работы требовал увеличенных инвестиций. За несколько лет после приватизации инвестиции частного сектора удвоились и превысили 2 млн ф. ст. Эти инвестиции намного превышают уровень государственных капитальных вложений.

Британский ученый-транспортник С. Беннет отмечал, что в эти годы "частный сектор вкладывал в развитие железных дорог инвестиции, невозможные со стороны государства в предшествующие приватизации четыре десятилетия" [5]. Динамика инвестиций в железнодорожный транспорт показана на рис. 1.

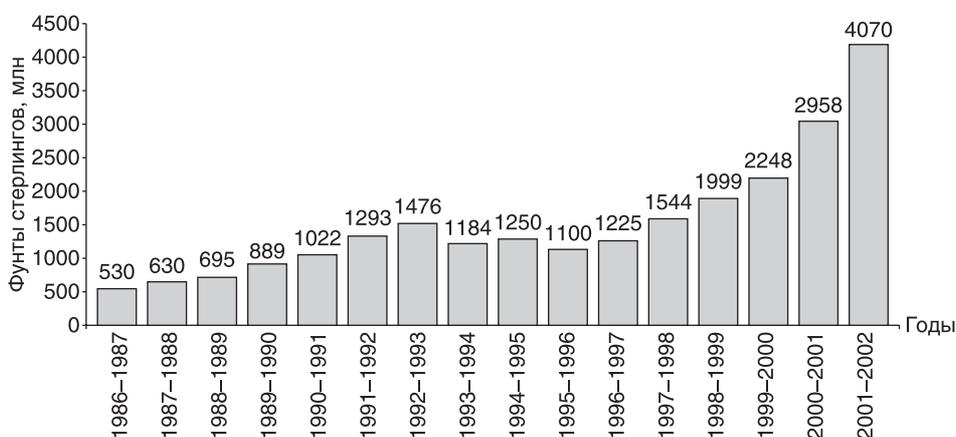


Рис. 1. Динамика инвестиций в железнодорожную отрасль Великобритании [6]*

На британском рынке железнодорожных перевозок активно работают иностранные компании. Ряд перевозчиков принадлежит французским, датским, гонконгским компаниям. Железные дороги Германии являются владельцем одного из крупнейших британских перевозчиков и планируют приобрести франшизы на пассажирские перевозки. В 1997-1998 гг. произошло несколько крупных аварий, и часть прессы сделала вывод, что это следствие приватизации. Но проведенные исследования показали, что общее количество аварий на 1 поезд-км снизилось в 2,5-2,8 раза: с 0,45-0,50 случая на 1 млн поезд-км в 1980-1990 гг. до 0,18 в 2000 г., и продолжало снижаться в дальнейшем (рис. 2).

Вот что написали о результатах приватизации в Великобритании авторы фундаментальной коллективной монографии [8]: «Несмотря на многочисленные прогнозы, конкуренция среди франчайзинговых компаний, осуществляющих пассажирские перевозки, достаточно жесткая, так что общий объем субсидий оказался значительно меньше, чем рань-

* Двойные даты связаны с особенностями финансовой отчетности в Великобритании.

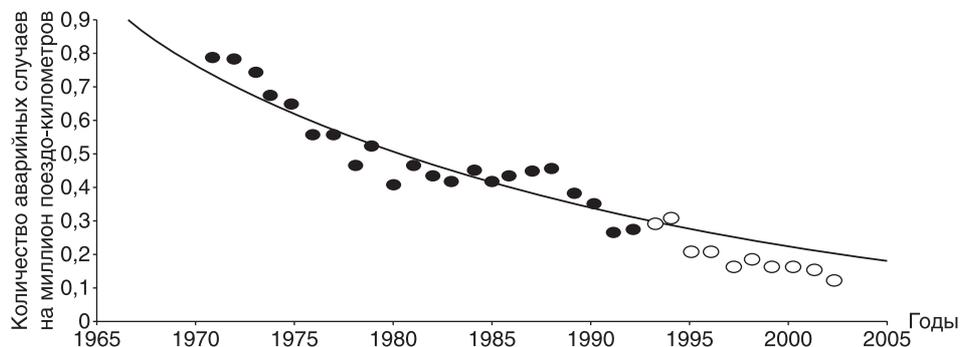


Рис. 2. Количество аварий в Великобритании в расчете на 1 млн поездо-км [7]

ше выделялся для “Бритиш рэйл” ... Так же, как и другие предприятия общественного пользования, приватизированный железнодорожный транспорт демонстрирует способность к повышению качества предоставляемых услуг».

Правительство было готово предоставить более значительные средства, однако конкуренция между участниками торгов за получение франшизы привела к уменьшению запрашиваемых субсидий. К 2003 г. объем ежегодных государственных дотаций для поддержки первых семи франчайзинговых компаний составил лишь треть от средств, потребовавшихся “Бритиш рэйл” в последний год ее деятельности.

Причины неудачи – ограничения и запреты

Казалось бы, итоги первого этапа реформ английских железных дорог позволяют сделать безоговорочный вывод об успехе приватизации. Однако основная цель – выход на безубыточную работу – достигнута не была. Кроме того, наличие большого количества игроков, появившихся в результате реформ, сильно усложнило и запутало процесс принятия решений.

Компания “Railtrack” так и не стала на 100% частной в полном смысле этого слова. На нее было наложено множество ограничений и запретов. Британское законодательство предусматривает “государственное вмешательство во всех случаях, когда со стороны компании будет проявляться стремление получить сверхприбыль от инвестиций или отказаться от проектов развития без достаточно обоснованных причин”. Компания принуждалась государством к осуществлению инвестиционных проектов, которые акционеры не находили привлекательными, и, наоборот, не имела возможностей отказаться от убыточных направлений.

Возможности маневра при принятии инвестиционных решений были ограничены: компании не позволили закрыть линию Лондон – Манче-

стер – Глазго на ремонт, когда ее руководители приняли такое решение. Она получила монопольные права на услуги по предоставлению рельсов операторам-перевозчикам. Это подкреплялось субсидиями, которые, снижая стоимость услуг “Railtrack”, уничтожали стимулы к строительству альтернативных частных линий, способных составить конкуренцию монополисту.

На “Railtrack” распространялась изощренная система различных государственных премий и штрафов, призванных изменить ее стимулы, направив усилия менеджмента не на максимизацию прибыли, а на соблюдение разных технических и статистических критериев [9].

В результате компания “Railtrack” так и не стала прибыльной, хотя сумма убытков (около 1,2 млрд ф. ст. в год) уменьшилась по сравнению со временем нахождения в государственной собственности (1,5–2,0 млрд ф. ст.). Компания не смогла найти достаточно средств для поддержания инфраструктуры, и при этом не могла выйти из этой ситуации через сокращение части сети (например, закрыть некоторые линии или продать их другой компании). В итоге после нескольких серьезных катастроф компания “Railtrack” стала исключительно непопулярной, и правительство прекратило субсидирование, сохранив при этом все требования.

Затем произошло неизбежное банкротство компании, однако ее активы не достались кредиторам и не были проданы с аукциона, а были переданы в собственность компании “Network Rail” – квазигосударственной “бесприбыльной корпорации без акционеров” [9] (рис. 3).

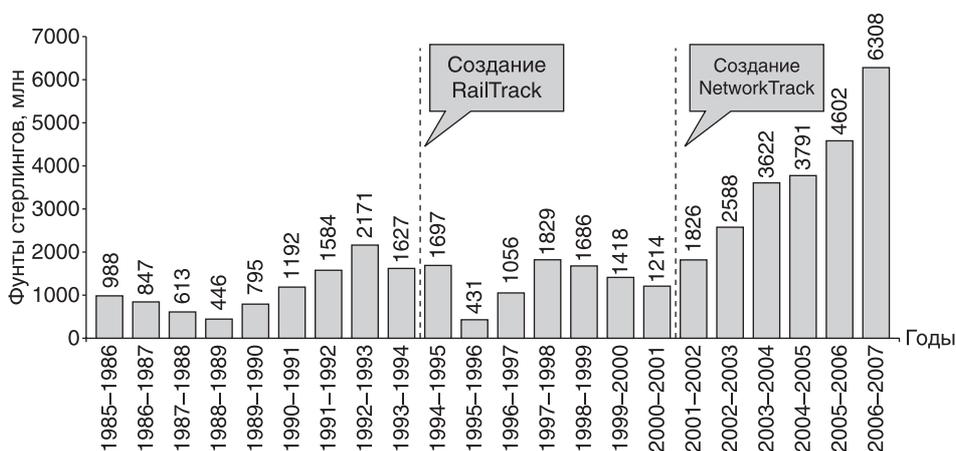


Рис. 3. Государственные субсидии железнодорожному транспорту Великобритании [6]*

Таким образом, в марте 2002 г. Великобритания восстановила государственную собственность и субсидии на железнодорожную инфра-

* Двойные даты связаны с особенностями финансовой отчетности в Великобритании.

структуру, причем в обществе укрепилось мнение, что крах "Railtrack" был вызван не государственным регулированием, а неспособностью рыночных сил управиться с железными дорогами.

Большинство британских экспертов считало, что причиной неудачи была не приватизация, а непоследовательность и половинчатость реформ. Подобная точка зрения высказывалась и экономистами из других стран. Так, например, В. Кизилов писал: «Для непредвзятого наблюдателя очевидно, что система, в которой жила "Railtrack", противоречит принципам свободного предпринимательства, и, пожалуй, даже больше, чем обычная государственная монополия, а значит, английский опыт не был даже попыткой приблизиться к нормальной модели существования отрасли, в свое время обеспечившей ей подлинный расцвет» [9].

При этом надо отметить, что дискуссии об оптимальной форме собственности (частная или государственная) касались только "Railtrack" – компании, владеющей инфраструктурой. То, что владельцы подвижного состава (операторы) – вагонов и локомотивов – должны быть частными компаниями, ни у кого не вызывало возражений.

Причины того, что не все цели реформы были достигнуты, кроются, по-видимому, в слишком высокой степени государственного регулирования отрасли и слишком большом количестве ограничений. Директор института Адама Смита доктор Эрмон Батлер отмечает: «Железные дороги были приватизированы в 1994 г., к 1999 г. опоздания поездов сократились почти вдвое, в 91% случаев они приходили вовремя. Сейчас дороги возвращаются под контроль государства, поезда опять стали опаздывать, расписанию они соответствуют только в 82% случаев. После приватизации инфраструктурная компания "Railtrack" получала государственные субсидии в объеме 1,2 млрд фунтов. Ее последователь, назначенная государством компания "Network Rail", каждый год поглощает больше 4 млрд фунтов. В конечном итоге "Network Rail" опять станет частной. Люди работают более эффективно, когда боятся потерять собственные деньги» [4]. В настоящее время в Великобритании рассматривают сценарий еще одной попытки приватизации железных дорог, но уже без повторения совершенных ошибок.

Выводы

Какие выводы для России можно извлечь из опыта приватизации железных дорог Великобритании?

Анализ британских реформ позволяет выделить два важнейших аспекта преобразований – форма собственности и степень государственного регулирования.

Отказ от государственной формы собственности (приватизация) привел к улучшению как эксплуатационных (грузооборот, пассажирооборот, погрузка), так и экономических показателей. Главным из экономи-

ческих успехов приватизации стал бурный рост инвестиций в подвижной состав и инфраструктуру.

Вместе с тем высокая степень государственного контроля за отраслью не позволила британским железным дорогам развиваться эффективно, и это представляет собой яркий контраст с американскими железными дорогами, которые после "Акта Стаггерса" начали бурно и эффективно развиваться именно благодаря отказу от государственного контроля за отраслью [10].

Таким образом, опыт британских железных дорог продемонстрировал, что приватизация – условие необходимое, но не достаточное для достижения успешных результатов реформы. Не меньшее значение имеет экономическая свобода, т. е. отсутствие государственного вмешательства в работу отрасли.

Список литературы

1. Хасс-Клау К. Приватизация автобусного и железнодорожного транспорта Великобритании // Железные дороги мира. 1996. № 2. С. 12–15.
2. Мелитт Б. Режим эксплуатации на железных дорогах Великобритании после приватизации // Железные дороги мира. 1998. № 9. С. 15–19.
3. Реорганизация и приватизация Британских железных дорог. М.: ЦНИИТЭИ МПС, 1995. 51 с.
4. Нежинская А. Шекспировские страсти британской реформы // РЖД-Партнер. 2007. № 12. С. 18–20.
5. Беннет С. Некоторые оценки британской модели приватизации // Железные дороги мира. 2000. № 12. С. 5–11.
6. Саакян Ю.З. и др. Мировой опыт реформирования железных дорог. М.: ИПЕМ. 2008. 276 с.
7. Нежинская А. Реформа: британский путь // РЖД-Партнер. 2008. № 16. С. 44–46.
8. Приватизация: глобальные тенденции и национальные особенности / отв. ред. В.А. Виноградов; Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН. М.: Наука, 2006. 854 с.
9. Кизиллов В. Либерализация транспорта // Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика. Челябинск.: Социум. 2004. С. 92–108 [<http://prompolit.ru/96445>].
10. Хусаинов Ф.И. Демонополизация железнодорожного транспорта и развитие системы операторских компаний: Монография. Саратов: Новый ветер, 2009. 322 с. [<http://f-husainov.narod.ru>].

Ключевые слова: железнодорожный транспорт, реформирование, приватизация, Великобритания.