

Приватизация железнодорожной инфраструктуры: британские уроки



ФАРИД ХУСАИНОВ, к. э. н.

В прошлом году правительство РФ приняло решение о включении в программу приватизации контрольных пакетов акций ряда дочерних обществ РЖД, а после 2013-го – части акций и самой компании ОАО «РЖД».

В этой связи проблема второй волны приватизации стала обсуждаемой темой в научных и экспертных кругах.

ДЕФИЦИТ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Когда речь заходит о приватизации железнодорожного транспорта, взоры исследователей мгновенно устремляются в сторону Великобритании. Конечно, история последних десятилетий знает гораздо более успешные случаи приватизации железных дорог – в Канаде, Японии, Мексике и многих других странах. Но пример британской приватизации особенно интересен, поскольку здесь, во-первых, наиболее ярко проявились как положительные, так и негативные результаты реформ, а во-вторых, ряд наблюдений, которые можно сделать, анализируя эти реформы, может оказаться чрезвычайно полезен для России.

Какие уроки сегодняшние российские железные дороги могут извлечь из опыта приватизации британских коллег? Чтобы ответить на этот вопрос, сначала обозначим некоторые проблемы, с которыми столкнулась недореформированная железнодорожная отрасль на современном этапе ее развития, а затем рассмотрим, каким образом удалось решить подобные проблемы в Великобритании и какие угрозы и опасности возможны на этом пути.

Подводя предварительные итоги трех этапов структурной реформы российского железнодорожного транспорта, неоднократно было

отмечено, что в одной части железнодорожной отрасли – в сфере оперирования подвижным составом, куда был допущен частный капитал и где была либерализована система ценообразования, – все последние 10 лет наблюдается бурный рост: растут инвестиции, увеличивается парк частных вагонов, растет объем перевозок грузов, повышается качество транспортного обслуживания.

Но при этом в сфере инфраструктуры и в сфере услуг локомотивной тяги, где никакой либерализации не произошло, на фоне роста погрузки грузов, грузооборота и парка российских вагонов инфраструктура железнодорожного транспорта, оставшаяся государственной, наоборот, сокращалась. В результате основной проблемой отрасли в последние годы стал дефицит пропускной способности инфраструктуры и дефицит локомотивной тяги.

При этом обычный для рынка механизм решения проблемы нехватки ресурсов – свободное ценообразование – в инфраструктурном комплексе отрасли отсутствует. Очевидно, что если нет механизма сбалансирования спроса и предложения посредством свободной цены, то естественным следствием этого будет дефицит провозных мощностей (выражающийся в брошенных поездах, загруженности станционной инфраструктуры отстаивающимися вагонами, в повы-

шении коэффициентов использования пропускной способности до аномально высоких уровней), неоптимальное развитие и неравномерная загрузка инфраструктуры: с пробками на одних направлениях и малодейственными участками – на других.

Если государство не готово профинансировать инфраструктурные проекты за счет государственного бюджета, то у отрасли один выход – начать формирование экономических институтов, позволяющих осуществлять частные инвестиции в инфраструктуру. Эта задача является главной на следующем этапе развития железнодорожного транспорта. По-видимому, единственным эффективным механизмом развития может быть радикальное реформирование формы и структуры собственности на инфраструктуру.

В транспортной науке и экспертном сообществе обсуждаются различные варианты подобного реформирования. Часть операторов уже высказывались о том, что готовы проинвестировать развитие отдельных проектов, в том числе путем уплаты дополнительной «инвестиционной» надбавки к тарифу, но в сегодняшних условиях при подобной схеме у них нет механизма проверки, «туда или не туда» направлены инвестиционные средства, если ими будет распоряжаться сам владелец инфраструктуры. Есть другая точка

зрения: часть операторов и собственников вагонов предлагает создание инвестиционного фонда, средства которого будут инвестироваться в конкретные участки инфраструктуры, и решения об инвестициях станут принимать те операторы, которые и пользуются инфраструктурой на этих направлениях. Третья точка зрения предполагает полную продажу инфраструктуры ОАО «РЖД» в руки инвесторов. При этом существуют сторонники ее продажи единым комплексом, а есть приверженцы создания (по крайней мере в европейской части России) нескольких конкурирующих собственников инфраструктуры.

Главный вопрос заключается в том, станет ли приватизация инфраструктуры (в той или иной форме) драйвером ее развития. Приведет ли реформирование формы и структуры собственности РЖД к росту инвестиций в эту сферу?

В контексте данной дискуссии представляется интересным изучение опыта приватизации и затем ренационализации Британских железных дорог.

АНГЛИЙСКИЙ ОПЫТ

Британские железные дороги, которые с момента создания были частными, после окончания Второй мировой войны в несколько этапов национализировали (полностью это произошло

к 1947 г.). Однако, находясь в государственной собственности, они демонстрировали снижение объемов грузоперевозок и отсутствие доли рынка, а некачественный железнодорожный сервис был объектом для издевок английских юмористов.

Во время массовой приватизации второй половины 1980-х, проводимой правительством Маргарет Тэтчер, до железных дорог «руки не дошли», но ее «наследник» Джон Мэйджор еще во время своей предвыборной кампании объявил, что железные дороги будут приватизированы.

В ноябре 1993 года в Великобритании был принят закон о железнодорожном транспорте, в соответствии с которым с 1 апреля 1994-го Британские железные дороги (компания British Rail) как единое целое прекратили свое существование. На месте British Rail появилась масса частных компаний. Был образован Railtrack, владевший инфраструктурой железных дорог (железнодорожными путями, станциями, системами СЦБ и связи, искусственными сооружениями), но не

занимавшийся их эксплуатацией. Функции эксплуатации, включая менеджмент (время поездок, графики движения), выполняли эксплуатационные компании, получавшие франшизы на 5–7 лет. После приватизации на сети начали работать 26 пассажирских и 6 грузовых компаний – операторов подвижного состава, а также 11 компаний, занимавшихся ремонтом и текущим содержанием пути. Были проданы компании Rail Express Systems (предоставлявшая услуги железнодорожного транспорта для почтового управления Великобритании) и Red Star (оказывавшая розничные услуги по доставке посылок с использованием свободных мест на междугородних пассажирских поездах). Были также приватизированы все депо крупного ремонта, которые конкурировали между собой, предоставляя услуги по ремонту компаниям – операторам подвижного состава.

Особо следует коснуться вопроса организации торгов за франшизу на пассажирские перевозки. Пассажирские перевозки в Великобритании, как и в подавляющем большинстве других стран, 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 ни допустить сокращения величины предложения транспортных услуг, ни увеличить тариф за проезд. Из этого следовало, что правительству придется субсидировать пассажирские перевозки, используя для этого средства налогоплательщиков. В результате обсуждения данной 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.

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

Однако на практике финансовые показатели отрасли кардинально улучшились, государственный бюджет пополнился, имели место значительные капитальные вложения в инфраструктуру, причем анализ показывает, что эти инвестиции не были бы возможны 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 БРИТАНСКОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ

Первый этап реформы – с 1996 по 2000 год – характеризовался следующими показателями: объем пассажирских перевозок увеличился к 2000-му на 25% по сравнению с 1996 годом (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».

На железные дороги вернулись не только пассажиры. Операторы

Организатор:


Соорганизатор:


Москва, гостиница «Хилтон Ленинградская»

ЛИЗИНГ В РОССИИ

15–16 сентября 2011

При участии следующих организаций:
 ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
 АССОЦИАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БАНКОВ РОССИИ
 МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РФ
 МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РФ
 ОБЪЕДИНЕННАЯ ЛИЗИНГОВАЯ АССОЦИАЦИЯ
 ЛИЗИНГОВЫЙ ПОДКОМИТЕТ ТПП
 СБЕРБАНК ЛИЗИНГ
 БАЛТЛИЗИНГ
 РАЙФФАЙЗЕН ЛИЗИНГ
 ИКБ ЛИЗИНГ
 ИНГ ЛИЗИНГ
 ВТБ ЛИЗИНГ
 ГЛК СТОЛИЦА
 ИНСТРОЙТЕХКОМ (официальный дистрибьютор Komatsu)
 TEREX
 КАМАЗ ЛИЗИНГ
 HEWLETT PACKARD
 ЕВРОПЛАН
 MAN FINANCE

На конференции будут обсуждаться следующие вопросы:

- Законодательство – федеральный закон: стадия готовности, планы выхода; Гражданский кодекс и его влияние на лизинг (с участием представителей Государственной думы, Министерства экономического развития и ведущих юридических фирм)
- Гарантия собственности, борьба с мошенничеством, возврат долгов (включая Клуб ответственных лизингодателей и нотариальную надпись)
- ПБУ в лизинге (с участием Министерства финансов, ТПП, ОЛА и Ассоциации европейского бизнеса)
- Оценка и рейтингование лизинговых компаний
- Управление рисками
- Вопросы финансирования
- Работа с поставщиками и вендорное финансирование
- Кэптивные компании – новые игроки на рынке
- Маркетинг в лизинге

За подробной программой конференции и по вопросам регистрации обращайтесь:
 + 44 (0) 208 540 0065 или +371 6 738 1633 в офисы компании Worldwide Expert,
 пишите: registrations@worldwide-expert.co.uk

Генеральные медиа-партнеры:


Стратегический партнер:


Официальный медиа-партнер:


Предпочитаемый медиа-партнер:


Медиа-партнеры:
   

стали работать с грузами, которые ранее никогда не транспортировались по стальным магистралям. Перевозки грузов в 2000 году возросли на 22% к 1996-му (к 1994 г. – на 42%). При этом с 1988 по 1994 год объемы перевозок снизились на 16%.

Число поездов выросло на 1,3 тыс. в сутки (или на 12%). Повысилась пунктуальность: число опозданий в 2000 году по сравнению с 1996-м уменьшилось на 40%. На 39% увеличился грузооборот (по сравнению с 1996 г.) и достиг 44,2 млрд ткм.

Возросший объем работ требовал увеличенных инвестиций. За три года вложения частного сектора удвоились и составили в 1999-м 2 млрд фунтов стерлингов. К 2000 году они достигли 2,5 млрд. Эти инвестиции намного превышают уровень капитальных вложений государственных Британских железных дорог.

Английский 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».

В 1997–1998 гг. произошло несколько крупных аварий, и часть СМИ сделала вывод, что это следствие приватизации. Но проведенные исследования показали, что общее количество аварий на поездо-км снизилось в 2,5–2,8 раза: с 0,45–0,50 случаев на миллион поездо-км в 1980–1990 гг. до 0,18 в 2000-м.

Вот что пишут о результатах приватизации в Великобритании авторы фундаментальной коллективной монографии о приватизации, изданной ИНИОН (отнюдь не апологеты либерализма): «Несмотря на многочисленные прогнозы конкуренция среди франчайзинговых компаний, осуществляющих пассажирские перевозки, достаточно жесткая, так что общий объем субсидий оказался значительно меньше, чем раньше 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 выделить более значительные средства, однако конкуренция между участниками торгов за получение франшизы привела к уменьше-

нию запрашиваемых субсидий. К 2003 году объем ежегодных государственных дотаций для поддержки первых семи франчайзинговых компаний составил лишь одну треть от средств, потребовавшихся «Бритиш рэйл» в последний год ее деятельности.

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 частной в полном смысле этого слова. На нее было наложено множество ограничений и запретов. Британское законодательство предусматривало «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 нуждалась государством к осуществлению инвестиционных проектов, которые акционеры не находили привлекательными, и, наоборот, не могла отказаться от убыточных направлений. Возможности для маневра при принятии инвестиционных решений были ограничены: компании не позволили закрыть линию Лондон – Манчестер – Глазго на ремонт, когда ее руководители приняли такое решение. Railtrack получил монопольные права на услуги по предоставлению рельсов операторам-перевозчикам. Это подкреплялось субсидиями, которые, снижая стоимость услуг компании, уничтожали стимулы к строительству альтернативных частных линий, способных составить конкуренцию монополисту. Railtrack не имел права действовать на своих собственных дорогах в качестве оператора.

На компанию 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.

В результате компания Railtrack так и не стала прибыльной, хотя сумма убытков (около 1,2 млрд

фунтов стерлингов в год) уменьшилась по сравнению с временами нахождения в государственной собственности (от 1,5 до 2 млрд). Компания не сумела найти достаточно средств для поддержания инфраструктуры, но не могла и выйти из этой ситуации через сокращение части сети, например через закрытие некоторых линий или продажу их другой компании. В итоге после нескольких серьезных катастроф Railtrack стал исключительно непопулярным, и правительство прекратило субсидирование, сохранив, однако, все требования.

Затем произошло неизбежное банкротство, но активы Railtrack не достались кредиторам и не были проданы с аукциона, а их передали в собственность квазигосударственной «бесприбыльной корпорации без акционеров» Network Rail.

Фактически в марте 2002 года Великобритания восстановила государственную собственность и субсидии на железнодорожную инфраструктуру, 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 же точка зрения высказывалась и экономистами из других стран. Так, например, В. Кизилов писал: «Для непредвзятого наблюдателя очевидно, что система, в которой жил 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».

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) должны быть частными компаниями, ни у кого не вызвало возражений.

Таким образом, причиной недостаточного успеха реформ (если можно так выразиться) стали не реформы и приватизация, а слиш-

ком высокая степень государственного регулирования отрасли.

Как отметил директор института Адама Смита доктор Эрмон Батлер, «железные дороги были приватизированы в 1994-м, к 1999 году опоздания поездов сократились почти вдвое, в 91% случаев они приходили вовремя. Сейчас дороги возвращаются под контроль государства, поезда опять стали опаздывать, расписанию соответствуют только в 82% случаев. После приватизации инфраструктурная компания Railtrack получила государственные субсидии в объеме 1,2 млрд фунтов стерлингов. 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».

В настоящее время в Великобритании рассматривают сценарий еще одной попытки приватизации железных дорог, но уже без повторения совершенных ошибок.

ВЫВОДЫ

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 показателей (грузооборот, пассажирооборот, погрузка), так и экономических. Главным из экономических успехов приватизации стал бурный рост инвестиций как в подвижной состав, так и в инфраструктуру.

Вместе с тем высокая степень государственного контроля за отраслью не позволила Британским железным дорогам развиваться эффективно, и это представляет собой яркий контраст с американской сетью, которая после принятия Акта Стаггера начала бурно и эффективно развиваться именно благодаря отказу от государственного контроля за отраслью.

Таким образом, реформа Британских железных дорог продемонстрировала, что приватизация – условие необходимое, но не достаточное для достижения успешных результатов реформ. Не меньшее значение играет экономическая свобода, то есть отсутствие государственного вмешательства. 