

Железные дороги разные – предпосылки реформ одни



Приватизация на железнодорожном транспорте зачастую рассматривается обособленно, вне контекста экономической политики государства, что приводит к некоторым недоразумениям. Действие, которое выглядит абсолютно логично и предсказуемо как один из элементов более широкой стратегии, может показаться непонятным и спонтанным, если рассматривается вне пределов породившей его парадигмы. **В этой связи, изучая приватизационные процессы на железных дорогах мира, необходимо подробнее остановиться на тех экономических и интеллектуальных предпосылках, которые привели впоследствии к решениям о приватизации.**

ФАРИД ХУСАИНОВ,

к. э. н., доцент кафедры «Экономика и логистика на транспорте» СамГУПС

ОТ ЭТАТИЗМА К ЛИБЕРАЛИЗМУ

Экономическая политика большинства западных стран в 1930–1960 гг. проводилась под сильным влиянием идеи усиления роли государства.

Но начиная с середины 70-х годов вектор экономической политики изменился. Все большую популярность завоевывают идеи уменьшения государственного регулирования, сокращения доли государства в экономике, в том числе за счет приватизации государственной собственности. Одним из постулатов экономического либерализма был тезис о неэффективности государственной собственности. «Неэффективность есть неперемнная характеристика всех государственных предприятий» – писал Мюррей Ротбард в своей книге «Власть и рынок», одной из самых громких экономических работ 80-х годов, оказавшей значительное влияние на приватизационные процессы в США и Западной Европе. Появилось большое количество исследований, результаты которых свидетельствовали о том, что госпредприятия, как правило, 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. Стало ясно, 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 массовой приватизации, которая к 90-м 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 част-

ными (например, США), начались процессы либерализации и уменьшения роли государственного регулирования отрасли.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: ГОРЬКОЕ ЛЕКАРСТВО ПО РЕЦЕПТАМ МАРГАРЕТ ТЭТЧЕР

Наиболее интересной с точки зрения исследования предпосылок приватизации была экономическая история Великобритании: с конца 40-х годов прошлого века там проводилась политика национализации и усиления роли государства, что привело к отставанию страны и экономическому застою, к беспрецедентному снижению темпов экономического роста и эффективности экономики. После победы на выборах в 1979 году 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 Джона Мэйджора).

Послевоенная национализация в Великобритании осуществлялась в рамках программы лейбористской партии.

Организация работы национализированного сектора во многом ориентировалась на советский опыт ведомственного управления.

При лейбористском правительстве (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 государственный сектор в промышленности в 1979 году 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. Как отмечает А. П. Заостровцев, «...трудно найти какие-либо рациональные объяснения национализации с пози-



ций «чистой» экономики в отрыве от доминирующих в период проведения национализации политических интересов, давления тех или иных заинтересованных групп и идеологических установок.

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, поскольку 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. Приватизация была для этих отраслей, по выражению С. Бриттена, «горьким лекарством».

В таблице 1 представлены данные о месте государственных предприятий в экономике Великобритании с 60-х годов вплоть до начала периода массовой приватизации 1979-го.

Их анализ 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 национализированном 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.

Экономика Великобритании конца 70-х годов продемонстрировала тот факт, что функционирование государственного сектора на коммерческой основе и одновременное использование его как инструмента государственной макроэкономической и социальной политики – несовместимы. 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-м 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% от всей суммы его расходов. Например, в 1974 году он равнялся 11,6% от этих расходов, а в 1976-м достиг рекордной величины – 17,1%. В 1980-м – 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, составившим 2,9% в 1989-м и 2,4% в 1990 году.

О том, что массовая и последовательная приватизация была ле-

карством, хоть и горьким, но нужным, красноречиво свидетельствуют следующие цифры. Когда в 1979-м 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 фунтов стерлингов в год, и платят налоги с этих прибылей в сумме, эквивалентной 100 фунтам стерлингов на каждого налогоплательщика.

СИМПТОМЫ ВЫЗДОРОВЛЕНИЯ

После приватизации в 1994 году Британские железные дороги (British Rail) как единое целое окончательно прекратили свое существование, и была образована компания Railtrack, владеющая инфраструктурой железных дорог, но не занимающаяся их эксплуатацией, на сети стали работать 26 пассажирских и 6 грузовых компаний – операторов подвижного состава, а также 11 предприятий, 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 году увеличился на 25%. Но 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-м в сравнении с 1996 годом число опозданий поездов сократилось на 40%, грузооборот 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-м составили 2 млрд фунтов стерлингов, а к 2000-му 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 превышали уровень капитальных вложений государственных Британских железных дорог. В 1997–1998 гг. произошло несколько крупных аварий, и часть прессы сделала вывод, что это следствие приватизации, но общее количество аварий на поезд-км снизилось в 2,5–2,8 раза: с 0,45–0,50 случаев на миллион поезд-км в 1980–1990 гг. до 0,18 в 2000 году.

В качестве своего рода образцово-показательного примера, демонстрирующего, как должна действовать данная модель, английские специалисты указывают на зону между аэропортом Гэврик и Лондоном, где несколько разных эксплуатационных компаний предлагают пассажирам услуги по сообщению между аэропортом и городом, отмечая, что конкуренция уже привела к заметному повышению качества обслуживания.

ПАГУБНАЯ САМОНАДЕЯННОСТЬ: ОСТАТКИ СОЦИАЛИЗМА

Вместе с тем железнодорожная отрасль не была полностью либерализована. Остатки лейбористских (социалистических) предрассудков проступали трупными пятнами на, казалось бы, выздоравливающем организме железных дорог.

На Railtrack было наложено множество ограничений и запретов. Так, британское законодательство предполагало «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». Railtrack получила монопольные права на услуги по предоставлению рельсов операторам-первозчикам. Это подкреплялось субсидиями, которые, снижая стоимость услуг Railtrack, уничтожали стимулы к строительству альтернативных частных линий, способных составить конкуренцию монополисту.

Railtrack не имела права действовать на собственных дорогах в качестве оператора. Компания принуждалась государством к осуществлению инвестиционных проектов, которые акционеры не находили привлекательными, и наоборот (например, не позволили закрыть линию Лондон – Манчестер – Глазго на ремонт, когда руководители компании приняли такое решение).

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.

В результате Railtrack так и не стала прибыльной компанией, хотя сумма ее убытков получилась и меньше, чем во время нахождения в государственной собственности. Компания не нашла достаточно средств для поддержания инфраструктуры, но не могла и выйти из этой ситуации через сокращение части сети, например через за-

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



крытие некоторых линий или продажу их другой компании. В итоге после нескольких серьезных катастроф Railtrack стала исключительно непопулярной, и правительство прекратило субсидирование, сохранив, однако, все требования. Затем произошло неизбежное банкротство, однако активы Railtrack не достались кредиторам и не были проданы с аукциона, а попали в собственность квазигосударственной «бесприбыльной корпорации без акционеров» (a company limited by guarantee) Network Rail. Фактически Великобритания восстановила государственную собственность и субсидии на железнодорожную инфраструктуру, причем в общественном мнении укрепилась точка зрения, что крах Railtrack был вызван не государственным регулированием, а неспособностью рыночных сил справиться с железными дорогами.

отнодю не либерала, а, наоборот, сторонника государственного вмешательства в экономику), 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.

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». Первое издание цитируемой книги Стиглица вышло в 1986 году, второе – в 1988-м. А к 1995-му Канадские национальные железные дороги пришлось приватизировать. Они задолжали налогоплательщикам миллиарды долларов. И лишь после приватизации – в 1996 году – они впервые в своей истории покрыли свои издержки на Востоке (западная часть их была рентабельной, а вот восточная – всегда убыточной). Кстати, и Японские железные дороги перестали быть убыточными только после приватизации в 1987 году.

Чем же объясняются различия между государственными и частными предприятиями? Государственные предприятия отличаются от частных по двум основным направлениям: 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 потери, которые несет частное предприятие в результате неэффективного управления, и естественный механизм замены несостоятельной 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 ком-

пания может терять клиентов, обрабатывающихся в более клиентоориентированную 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 она эффективной или нет. Но когда есть несколько организаций, занятых одинаковой деятельностью, каждый имеет основу для их сопоставления. Каждый может увидеть, что у одной 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.

Предприятие, отправляющее груз кольцевыми маршрутами с оборотом вагона, составляющим, положим, 9 суток, в условиях монополии одного перевозчика не может оценить, много это или мало, поскольку отсутствует не только возможность выбора перевозчика, но и критерий оценки качества предоставляемой услуги (перевозки). Но когда возникают конкурирующие компании, которые осуществляют аналогичные перевозки с оборотом, например, 7 суток, то возникает основа для сравнения. Появляется гамбургский счет.

РЕЗЮМЕ

Приватизационные процессы в сфере железных дорог за последние 15 лет охватили многие страны. Но при всем разнообразии можно выделить общие черты, присущие всем успешным реформам. Во-первых, это снижение государственного регулирования (в тарифной сфере, в инвестиционной политике, в выборе экономической стратегии и т. д.). Во-вторых, сокращение численности персонала (в Японии с 400 тыс. чел. до 191 тыс. чел., в Канаде – с 75 тыс. чел. до 46 тыс. чел.). В-третьих, отказ от убыточных видов деятельности (например, от эксплуатации малодеятельных участков). И в-четвертых, радикальное снижение издержек вследствие ликвидации наиболее неэффективных видов деятельности. 

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ ОТЛИЧАЮТСЯ ОТ ЧАСТНЫХ ПО ДВУМ ОСНОВНЫМ НАПРАВЛЕНИЯМ: ИМ НЕ НАДО БЕСПОКОИТЬСЯ О БАНКРОТСТВЕ И ОБЫЧНО ИМ НЕ НАДО БЕСПОКОИТЬСЯ О КОНКУРЕНЦИИ

По мнению В. Кизилова, «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».

МИФ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

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. Почти все они показали, что государственные предприятия менее эффективны, чем частные, при сравнительно равных условиях.

Некоторые из этих результатов приведены в книге «Экономика государственного сектора» пера нобелевского лауреата Джозефа Стиглица (кстати,

В 1984 году 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 сэкономить \$424,4 млрд в течение трех лет. Среди отмеченных административных недостатков были следующие.

- Пентагон закупал обыкновенные винты (продающиеся в любом магазине оборудования по 3 цента) по \$91 каждый. Комиссия относит это на недостаток конкурентного конкурса и оценивает общие потери от этого в \$7,3 млрд.
- Государственные служащие используют бюллетень по болезни на 64% чаще, чем служащие непромышленного частного сектора. Комиссия оценивает потери от этого в \$3,7 млрд.
- Администрация по делам ветеранов тратит \$61 250 за одну койку при строительстве лечебниц, что почти в четыре раза больше, чем в