

Варианты неизбежных реформ

Прошедшие три десятилетия знаменательны разрушением монопольных позиций государственных национальных железных дорог, превалировавших ранее почти везде, кроме Северной Америки. Давление со стороны глобализированных транспортных рынков побуждает правительства разных стран к поиску новых структурных форм, которые позволят железным дорогам сохранить конкурентоспособность без существенных субсидий.

Почти два десятилетия прошло с начала приватизации в апреле 1987 г. Национальных железных дорог Японии. Годом позже Государственные железные дороги Швеции были преобразованы в компанию — оператора перевозок, а оператором инфраструктуры стала компания Banverket. В последние годы реструктуризация государственных железных дорог (структура которых была практически универсальной, за исключением США) стала набирать темпы.

На сегодняшний день отсутствует однотипность альтернативных структур, создаваемых на месте прежних государственных железных дорог. Возможно, пришло время оценить сделанное, прежде чем форсировать продолжение реформ.

Основным мотивом к подобной деятельности становится тот фактор, что более развитая экономика сдвигается от производства промышленных товаров в сторону совершенствования предлагаемых услуг. Рост благосостояния дает больше вариантов транспортных сообщений, отличающихся скоростью и качеством обслуживания пассажиров. Вместе с тем глобализированные рынки определяют новые транспортные решения, оказывая давление на все виды транспорта и уменьшая возможности правительств в части контроля за темпами изменений. Реформы на железнодорожном транспорте (изменения структурные, форм собственности и методов управления) стали следствием этих процессов, но не первопричиной.

США

Вполне оправданы были ожидания, что начало этим процессам будет положено в США с характерной невысокой долей государственной собственности, пока банкротство железнодорожных компаний на северо-востоке страны не привело к созданию в 1976 г. компании Conrail (продана в 1987 г.).

Однако реформы все же начались в силу кризиса, поразившего отрасль в 1970-х годах. Институт регулирования не позволял крупным компаниям первого класса отказываться от убыточных пассажирских сообщений и жестко контролировал тарифы в грузовых перевозках, не давая возможности отвечать на запросы клиентуры.

Первой реакцией стала передача в 1971 г. междугородных пассажирских сообщений в ведение новой публичной компании Amtrak. Она платит за использование пропускной способности грузовым компаниям, получая субсидии из бюджетов федерального и штатов. Это положение могут изменить новые законы, предложенные нынешним правительством. Грузовые тарифы были дерегулированы на железных дорогах и автомобильном транспорте в начале 1980-х годов. Разрешен и процесс слияний, в результате чего вместо 70 компаний в 1970-х годах появились десять, действующих в настоящее время.

Полученный к настоящему времени опыт позитивен. При том что Amtrak испытывает кризис управления и финансирования, эта компания по крайней мере освободила грузовые железные дороги от убытков по пассажирским перевозкам. Производительность последних резко выросла, как и прибыли, хотя норма прибыли на инвестированный капитал остается более низкой, чем в других секторах. Тарифы снижены фактически более чем наполовину.

Несмотря на то что несколько последних слияний столкнулись с серьезными затруднениями и заметен недостаток провозной способности, отрасль находится в значительно лучшем состоянии, чем 30 лет назад.

Латинская Америка

Государственные железные дороги Латинской Америки отличались финансовой и эксплуатационной неэффективностью, выразившейся в миллиардных убытках и субсидиях. Некоторые, например в Бразилии, выживали в силу устойчивых, но незначительных темпов роста национальной экономики. Другие, в частности, в Аргентине, прекратили свою деятельность.

В 1990-х годах правительства Аргентины, Бразилии, Чили, Боливии, Перу, Гватемалы и Мексики разделили национальные железные дороги на грузовые и пригородных перевозок. От перевозок пассажиров в междугородных сообщениях отказались или передали функции контроля и финансирования на

местный уровень. Сети, обычно вертикально интегрированные, были на условиях концессии переданы в частный сектор за максимальную плату в пользу правительства в случае грузовых перевозок и минимальную помощь со стороны последнего в случае пассажирских. Избыточный персонал был сокращен по программам, защищающим права увольняемых.

Результаты в целом можно считать позитивными, хотя на выполнение концессий влияли ситуационные обстоятельства в окружающих странах. Рост производительности отличался высокими темпами, наблюдались сокращение расходов, рост объемов перевозок, снижение тарифов (на величину до 20 %). В итоге положение железных дорог в Латинской Америке в начале XXI в. намного более прочное, чем в конце 1990-х годов.

Западная Европа

Ослабление позиций, занимаемых железными дорогами Европы, вынудило Европейскую комиссию форсировать реформы путем структурных изменений. Первоначально, в 1991 г., комиссия предложила отделить функции управления инфраструктурой с соответствующими расходами от перевозочной деятельности и допустила возможность разрешения доступа к инфраструктуре на недискриминационной основе для конкурирующих международных компаний — перевозчиков грузов.

Затем комиссия сформулировала принцип, согласно которому инфраструктура находится в ведении независимого агентства или независимое агентство разрабатывает политику доступа и контролирует тарифы, причем плата за пользование не должна быть дискриминационной. Комиссия настаивала на разделении операторов: грузовых и пассажирских, субсидируемых пассажирских перевозок и коммерческих. Кроме того, требования по эксплуатационной совместимости должны были создать техническую базу для беспрепятственного проследования границ и тем самым развития межгосударственных сообщений, хотя и при существенном росте потенциальных затрат.

Швеция и Великобритания заслуживают особого упоминания. В Швеции создана компания Banverket с целью уравнивания масштабов поддержки со стороны государства железнодорожному транспорту с той, что имеет место для автомобильного. Компания Green Cargo, оператор грузовых перевозок на железных дорогах Швеции, была отделена от обслуживания пассажиров, некоторые виды пассажирских сообщений открыли для конкуренции со стороны частных операторов.

Правительство Великобритании инициировало полное выделение функций обслуживания инфраструктуры и учредило для этого компанию Railtrak, в

2002 г. замененную Network Rail. Пассажирские перевозки были разделены на 25 франшиз, право на выполнение грузовых получили пять грузовых операторов. Быстрая и полная приватизация проведена в 1996 – 1997 гг.

Однозначно характеризовать результаты реструктуризации в Западной Европе трудно, так как национальные железные дороги выбирали собственные подходы. Некоторые предпочли полное отделение функций управления инфраструктурой (Великобритания, Швеция, Дания, Финляндия), другие (Германия) сформировали структуры в рамках холдинговой компании с тем, чтобы эксплуатация и инфраструктура оставались под единым контролем.

В Великобритании, Швеции и Германии разделены грузовые и пассажирские перевозки, но сохранен единый контроль за ними. Немногие пошли на раздельный учет результатов грузовых и пассажирских перевозок. Некоторые (Великобритания, Дания, Швеция и Германия) открыли сектор пассажирских перевозок для конкуренции, другие (Франция, Бельгия) — нет. Появилась конкуренция в грузовых перевозках (Великобритания, Германия) хотя в последнем случае это имело небольшое влияние на национального оператора.

Создано некоторое подобие эксплуатационной совместимости, хотя размер платы за доступ к инфраструктуре значительно различается в рамках Европы, что существенно ограничивает конкурентоспособность железнодорожного транспорта в грузовых перевозках.

Масштабы проблемы подчеркивает тот факт, что правительства 15 стран «старого» ЕС тратят ежегодно около 40 млрд. евро, в том числе 10 млрд. в виде инвестиций, на железнодорожные системы, которые в целом выполняют менее 8 % пассажирооборота и менее 15 % грузооборота.

Результаты, в частности в Великобритании, противоречивые. С одной стороны, операторы преуспели в увеличении пассажиро- и грузооборота почти на 35 %. Продолжается тенденция повышения уровня безопасности при росте на 20 % поездо-км. Лизинговые компании (ROSCO), несмотря на ряд проблем, поставили значительный парк нового подвижного состава, что способствовало снижению среднего возраста пассажирских вагонов с более чем 20 до 15 лет.

С другой стороны, неудачи Railtrak по обслуживанию инфраструктуры были частично обусловлены конфликтностью ролей компании, частично концептуальными проблемами, такими, как ошибочная не оправдавшая себя структура платы за доступ и контрактная система текущего содержания, которая давала право подрядчикам и планировать, и контролировать собственную работу. Немаловажным фактором было отсутствие необходимого опыта у менеджеров Railtrak.

Правительство начало реформы ускоренно и нескоординированно и оказалось неготовым к росту перевозок при прогнозе их стагнации. В результате процесс восстановления продолжается до сих пор, главным образом за счет четырехкратного роста финансовой помощи по сравнению с 1994 г., последним годом деятельности бывших Британских железных дорог и начала реформ

Центральная и Восточная Европа

Несмотря на восстановление экономики стран этого региона в период после 1989 г., не все железнодорожные системы вышли на объемы перевозок грузов и пассажиров, имевшие место в предшествующие годы. Они столкнулись с экономически неоправданной протяженностью сети и избытком рабочей силы на фоне необходимости переориентации на рыночную философию. В итоге лишь немногие системы к настоящему времени работают успешно.

Страны, вошедшие или ожидающие входа в ЕС, приняли собственные версии директив союза. Так, Польша и Румыния приняли или предложили изменения в структуру и формы собственности, которые могут вывести их в лидеры европейских реформ. В некоторых странах, напротив, изменения незначительны.

Особый интерес представляет Эстония, которая первой провела приватизацию железных дорог (EVR). Правительству принадлежит 34 % акций, частному сектору 66 %. EVR управляет инфраструктурой и выполняет грузовые перевозки, другие компании обслуживают пассажиров.

С 2001 по 2004 г. объем грузовых перевозок рос на 11 % ежегодно. Однако правительство изменило политику доступа к инфраструктуре после приватизации, и EVR обязана предоставлять пропускную способность другим операторам на перегруженных линиях. Проблема усугубляется тем, что плата за доступ намного ниже расходов, которые фактически несет EVR. Такой подход влияет на возможности EVR в инвестиционном плане и в конечном итоге может ослабить приватизационные процессы.

Япония

К середине 1980-х годов убытки Японских национальных железных дорог, несмотря на четыре попытки изменения сложившегося положения, достигли 15 млрд. дол., а накопленная задолженность — 337 млрд. дол.

В 1987 г. правительство разделило пассажирские перевозки между шестью вертикально интегрированными компаниями. Единственный оператор груз-

зовых перевозок выполняет перевозки, оплачивая право пользования инфраструктурой пассажирских компаний. Акции трех пассажирских компаний, обслуживающих остров Хонсю (JR East, JR West и JR Central), уже проданы. При том, что большая часть долга и основные фонды, не связанные с перевозочной деятельностью, были переданы корпорации с соответствующими функциями, на долю трех отмеченных крупных компаний пассажирских перевозок и грузовой осталось 131 млрд. дол. долговых обязательств.

Три менее крупные компании, выполняющие перевозки пассажиров на островах Хоккайдо, Сикоку и Кюсю, все еще убыточны, но их дефицит покрывается из средств учрежденного правительством трастового фонда.

Правительство рассматривает итоги приватизации как несомненный успех. Крупнейшая в мире по объему перевозок и занимающая третье место по пассажирообороту пассажирская система успешно работает в частном секторе. Три крупные пассажирские компании ежегодно получают прибыль, платят налоги в бюджет. Объем перевозок на обслуживаемый ими сетях растет пусть и невысокими темпами, правда при этом не изменяется на малых островах и в грузовом секторе. Производительность труда выросла более чем вдвое. С 1987 г. не было значительного повышения тарифов.

Китай

Национальные железные дороги Китая (CR) с сетью протяженностью 73 тыс. км, управляемые министерством железных дорог (MoR), являются одним из крупнейших грузовых перевозчиков в мире. С 1980 по 2002 г. CR добились значительного роста грузооборота (на 157 %) и пассажирооборота (на 244 %) благодаря существенному (на 17 %) увеличению протяженности сети магистральных линий.

Кроме того, в стране имеется 9000 км линий нормальной колеи местных или совместных предприятий, не входящих в сферу управления министерства. Протяженность линий этой группы постоянно растет за счет новых.

MoR обнародовало масштабный план развития стоимостью более 200 млрд. дол., рассчитанный до 2020 г. Его выполнение позволит увеличить общую протяженность сети CR до 100 тыс. км и более чем удвоить длину двухпутных и электрифицированных линий. Кроме того, планируется строительство 13 тыс. км новых высокоскоростных пассажирских и специализированных грузовых линий.

Элементы и объем предлагаемых реформ пока обсуждаются. Правительство предполагает вывести железнодорожные предприятия из ведения MoR.

Министерство в свою очередь объявило, что 14 существующих администраций ликвидируют отделения, что позволит отказаться от целого уровня управления, который становится ненужным в силу ввода в действие новой информационно-управляющей системы Transportation Management Information (TMIS).

Создание еще четырех администраций (их число увеличилось до 18) преследовало цель организации структуры, лучше управляемой в территориальном плане. Судьба ранних предложений, включая сокращение числа администраций до четырех или пяти, отделение функций управления инфраструктурой на уровне администраций, управление по видам перевозок (грузовых и пассажирских) пока неясна.

Составляющие реформы железных дорог

Опыт ряда успешно проведенных реформ позволяет сформулировать четыре основных момента.

Выведение железных дорог из-под начала правительства

Универсальным аспектом реформ является отделение функций эксплуатационных и коммерческих от социальных и политических, реализуемых правительством. Обычно это реализуется путем создания железнодорожной корпорации в рамках коммерческого права с сохранением политической и регулирующей функций за министерствами.

До тех пор, пока это не сделано, конкуренция железных дорог с другими видами транспорта в частном секторе не реальна. Государственные железные дороги несут расходы, обусловленные выполнением социальных и политических задач, которые ограничивают их конкурентоспособность, но они же часто искажают политические и регулирующие задачи, что делает невозможной внутреннюю конкуренцию на самом железнодорожном транспорте.

Управление по видам перевозок

Железные дороги обслуживают по меньшей мере три различных сегмента рынка: перевозок грузов и пассажиров в междугородных и пригородных/региональных сообщениях, которые имеют настолько разные характеристики спроса, аспекты конкуренции, регулирования, субсидирования и политические, что единые методы менеджмента не пригодны для получения нужных результатов. Принцип управления по видам перевозок (Line-of-Business, LoB) появился в пассажирских компаниях США (Amtrak) и Канады (VIA) и администрациях пригородных перевозок с государственным или местным управлением.

Большинство концессий в Латинской Америке были разделены между грузовыми и пассажирскими перевозками с минимальным их пересечением. Японская модель разделения пассажирских и грузовой компаний имеет эквиваленты в Великобритании, Швеции и Австралии, но все еще без внутривидовой конкуренции (хотя в Японии имеет место конкуренция между пассажирскими компаниями на параллельных маршрутах в крупных конурбациях. Директивы ЕС также ориентированы в этом направлении.

Вертикальное разделение

Разделение функций эксплуатации и управления инфраструктурой выглядят более противоречивым, хотя в основном неприятие этой идеи обусловлено непониманием целей и задач. В настоящее время имеются три подхода: интегрированная система, собственник/пользователь и разделение функций.

Каждый пригоден в конкретных обстоятельствах. Отсутствуют аргументы против эксплуатации железных дорог, перевозящих единственный вид груза, руду или уголь, как интегрированной системы. Когда каждый пользователь использует часть пропускной способности линии (компания Amtrak и VIA в Северной Америке) уместен второй подход.

При наличии многих практически равнозначных претендентов на пропускную способность линии пользователей и/или когда необходимо создание условий для конкуренции на той же линии, некая форма нейтрального распределения пропускной способности представляет уместное решение. Доводы в пользу выделения инфраструктуры усиливаются, когда правительство готово субсидировать только нескольких из многих операторов или когда поддержка государством транспортной инфраструктуры нейтрально ориентирована на всех пользователей.

Вертикальное разделение порождает ряд специфических вопросов, в частности относительно распределения расходов между операторами и распорядителем инфраструктуры, координации, организации безопасной эксплуатации при многих пользователях и необходимости определения такой платы за пользование, которая обеспечит желаемый доход, не влияя серьезно на спрос в целом или на определенные группы пользователей.

Привлечение частного сектора

Частный сектор может и должен выполнять проекты по строительству новых железных дорог с последующей их эксплуатацией (такой опыт имеется во многих странах ЕС и Китае). В Северной Америке и Японии успешно действуют крупные грузовые и пассажирские частные железные дороги. В Латинской Америке концессионирование позволило со-

кратить расходы правительства и снизить тарифы при росте спроса и производительности.

Привлечение частного сектора имеет особую ценность, когда существующая железная дорога неэффективна, высокочатратна, не реагирует на рыночные факторы (обычно имеют место все три фактора). Также оно сулит выгоды, когда очевидна необходимость выделения коммерчески эффективных видов деятельности или когда по крайней мере некоторые службы железной дороги вынуждено конкурируют с другими видами транспорта.

Если же действующая под государственным началом и надлежащим управлением железная дорога эффективно конкурирует с другими секторами рын-

ка транспортных услуг, тогда выгоды привлечения частного капитала становятся менее очевидными. Кроме того, расходы на определение параметров франшиз или продажу активов достаточно высоки, а результат может быть неопределенным, особенно если опыт правительства или возможности частного сектора в плане взятия на себя рисков или инвестиционной деятельности ограничены.

Концессионирование и приватизация могут не дать ожидаемых результатов при понесенных значительных предварительных расходах при неправильно оцененных предпосылках.

L. Thompson. Railway Gazette International, 2005, № 7, p. 419 – 423.

Программа инвестиций Network Rail

Компания Network Rail (NR), владелец и оператор железнодорожной инфраструктуры Великобритании, запланировала на 2005 – 2006 гг. капитальные вложения в объеме 5,52 млрд. ф. ст. Эти небывалые в истории железных дорог страны инвестиции направлены на текущее содержание, ремонт и модернизацию сети линий общей протяженностью 16,6 тыс. км и включают 1,25 млрд. ф. ст. на текущее содержание и 2,6 млрд. на ремонт с укладкой новых рельсов на длине 920 км (это более чем вдвое превосходит темпы, обычные 5 лет назад) и.

В бизнес-плане на эти годы детализированы задания по улучшению показателей эксплуатационной работы, а также мероприятия, направленные на повышение точности выполнения графика движения поездов.

Крупную программу модернизации магистральной линии Западного побережья (WCRM) планируется завершить в 2008 – 2009 гг., при этом максимальные инвестиции (674 млн. ф. ст.) выделяются в текущем году, а в последнем году программы они сократятся до 74 млн.

При разработке нового бизнес-плана, обнародованного в конце марта 2005 г., руководство NR в значительной мере учитывало серьезный прогресс, достигнутый в 2004 – 2005 гг. Например, в части повышения точности соблюдения расписания движения пассажирских поездов задание перевыполнено на 16 %, общесетевая длительность опозданий сокращена на 2,2 млн. мин (с 13,7 млн. до 11,5 млн. мин).

Перед компанией поставлены новые, более амбициозные цели. Предусмотрено, что уровень пункту-

альности, достигнутый к моменту катастрофы в Хатфилде в 2000 г. (прибытие 86,1 % поездов с отклонением от графика не более 5 мин для пригородных сообщений и не более 10 мин для дальних), может быть превзойден в августе 2006 г. Уже в 2004 г. число пришедших вовремя поездов возросло до 83,5 % по сравнению с 81,2 % в 2003 г. при задании в 82,8 %.

NR намерена в следующие 4 года сократить суммарную длительность опозданий пассажирских поездов на 3,6 млн. мин в дополнение к заданию, установленному ведомством Rail Regulator. Это значит, что в 2008/2009 году данный показатель составит 8,5 млн. мин. Достижение намеченной цели возможно за счет перехода к выполнению технического обслуживания своими силами, распространения концепции так называемых интегрированных центров управления (ICC) на сети и продолжения программы реструктуризации отрасли. Эти инициативы должны принести реальные выгоды пассажирам. Шесть направлений сети уже находятся под управлением ICC, еще на двух такие центры появятся до конца 2005 г. В зонах управления ICC отмечено значительное сокращение средней длительности опозданий за счет более тесных контактов с компаниями-операторами.

Проводимые мероприятия по улучшению организации эксплуатационной деятельности уже в 2004 г. дали эффект в виде сокращения расходов на 420 млн. ф. ст.

Другим заметным улучшением с точки зрения безопасности является сокращение числа изломов рельсов до рекордно низкого уровня, прогнозируется его дальнейшее снижение еще на 8 % в следующие 12 мес.

NR планировала приобрести второй новый измерительный поезд и внедрить другие современные тех-