

П. Найденов, аналитик ЦИТУ, г. Харьков

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И РЕАЛЬНОСТЬ ПРИВАТИЗАЦИИ

Большинству железнодорожных систем для поддержания конкурентоспособности по отношению к автомобильному и воздушному транспорту и сохранения занимаемых позиций необходимо повышать эффективность деятельности и увеличивать инвестиции. Приватизация часто рассматривается как решение данной проблемы, но на практике результаты иногда оказываются не такими, как ожидалось.

В течение последних 15–20 лет в железнодорожном мире происходили разной интенсивности процессы реструктуризации, концессионирования и приватизации. В ряде случаев эти процессы были обусловлены политическими причинами, в ряде других — экономической необходимостью. Приватизация часто рассматривается как лучший путь избавления от ограничений, сопряженных с формой государственной собственности, привлечения инвестиций, внесения инновационного и предпринимательского духа частного сектора в устаревшие и нежизнеспособные в современных условиях организационные структуры. Между тем, по данным различных оценок итогов приватизации в мировом масштабе, результаты таких трансформаций при ближайшем рассмотрении оказываются, мягко говоря, разноплановыми. На некоторых железных дорогах предпринимательские инициативы выявляют неожиданные возможности. Вместе с тем появление новых компаний ведет, с одной стороны, к обострению конкуренции, привлечению перевозок с других видов транспорта и, с другой стороны, к ущемлению позиций уже действующих операторов и снижению прибыльности железнодорожного сектора в целом. При этом расходы на эксплуатацию, текущее содержание и ремонт следуют тенденции роста, а не снижения, и обязательства по увеличению инвестиций выполняются далеко не в полном объеме или не материализуются вовсе. Ниже предпринята попытка сделать выводы из уже имеющегося в ряде стран мира опыта и оценить, в каких условиях приватизация дает те или иные результаты.

► Экономические аспекты

Развитая транспортная система необходима экономике любой страны.

Однако с точки зрения инвестиционных перспектив для правительств такие виды транспорта, как автомобильный и воздушный, более экономически привлекательны, чем государственные железные дороги, поскольку на долю налогоплательщиков приходится ограниченная часть общих капитальных вложений. Государство обычно строит автомобильные дороги, аэропорты и занимается их текущим содержанием и ремонтом, оставляя на усмотрение частных компаний инвестиции на приобретение и эксплуатации автомобилей, автобусов или самолетов. Когда автомобильная или воздушная компания по причине неудачного менеджмента уходит с рынка, обычно имеются несколько компаний аналогичного профиля, которые готовы занять освободившуюся нишу, надеясь на лучшие результаты. Однако если учесть данные по прибылям и убыткам, опубликованные компаниями воздушного транспорта США за все время существования коммерческой авиации, оказывается, что частные компании только теряли деньги, но при этом общая численность самолетного парка оставалась достаточно большой. В годы, когда железные дороги были доминирующим видом транспорта, многие линии строились за счет венчурного капитала, одни из них приносили инвесторам большую прибыль, другие — нет. С появлением конкуренции со стороны других видов транспорта наметилась тенденция падения прибыльности железных дорог, состояние основных фондов стало ухудшаться. Большинство частных железных дорог было приватизировано в XX веке по политическим причинам или для предотвращения неизбежного упадка. Несмотря на бесконечно повторяемые аргументы об энергетической эффективности рельсового транспор-

та, его относительно щадящем влиянии на окружающую среду и низких внешних издержках, реальность такова, что магистральные железные дороги во всем мире не могут отвечать на усиление конкуренции. Грузовые автомобили становятся грузоподъемнее и эффективнее на малых расстояниях с точки зрения потребления энергоресурсов, железнодорожные пассажирские перевозки с увеличением парка частных легковых автомобилей и развитием малобюджетных воздушных сообщений становятся менее привлекательными (рис. 1).

По мере развития других видов транспорта железные дороги теряют долю на рынке. В настоящее время лишь на считанные железнодорожные системы приходится значительная доля национальных перевозок. Доля стран, дороги которых выполняют более 20% общего грузооборота, не превышает 30%, и только в 10% стран этот вид транспорта перевозит более 10% всех пассажиров в междугородных сообщениях. Немаловажной причиной упадка стала неспособность правительств эффективно и на паритетной основе регулировать деятельность других видов транспорта, в том числе в отношении налогообложения. Возможно, сейчас предпринимать корректирующие воздействия уже поздно, так как глобальная экономика в последние 40–50 лет формировалась под влиянием ценового дисбаланса на транспорте. В качестве примера можно указать Японию. Железные дороги этой страны имеют завидную (28%) долю общего пассажирооборота. Ее формированию способствовали несколько факторов: очень высокие стоимость топлива и плата за проезд по автомобильным дорогам, жесткие технические требования к эксплуатируемым автомобилям (исключается использование машин старше 12 лет) и обязательное наличие для каждой зарегистрированной в городах машины внеуличной парковки. Однако проведение такой политики применительно к крупнейшим городским агломерациям США или Франции представляется в настоящее время немыслимым.

Рис. 1. Высадка пассажиров из самолета компании Ryanair



► Расходы и субсидии

Железные дороги требуют высоких затрат на содержание. При типичном уровне доходов, позволяющем сохранить конкурентоспособность по отношению к автомобильному транспорту, для продолжения движения поездов и поддержания линии в надлежащем состоянии на перспективу нужен объем перевозок не менее 1,5 млн т нетто в год. Если в результате неудовлетворительно текущего содержания требуется реконструкция линии, необходим годовой объем перевозок порядка 5 млн т (рис. 2). И только перевозки в объеме не менее 10 млн т в год оправдают и обеспечат строительство новой линии. На многих железных дорогах совершенствование технологии и изменение схем пассажирского и грузового движения привели к образованию избытка персонала и излишней инфраструктуры. В государственных железнодорожных системах проблемы сокращения штата и уменьшения числа предлагаемых сообщений решаются трудно. Зачастую правительства бывают вынуждены рассматривать вопросы реструктуризации только тогда, когда требования к размерам необходи-

мых субсидий из бюджета становятся чрезмерными.

Значительная доля железных дорог мира не смогла предложить альтернативы развивающимся технологиям конкурирующих видов транспорта.

Последние исследования показывают, что перспективы железнодорожных компаний зависят от соблюдения по крайней мере одного из следующих условий:

- вхождение в крупную сеть, предлагающую перевозки на дальние расстояния;
- способность освоения перевозок тяжеловесными поездами для сокращения удельных затрат;
- способность выполнения перевозок с конкурентными сроками доставки.

Без существенной поддержки со стороны государства и при невыполнении указанных условий выживание железных дорог в дальней перспективе представляется проблематичным. В настоящее время системы, находящиеся в проблемной ситуации, нуждаются в эксплуатационных субсидиях, реструктуризации и значительных инвестициях.

Рис. 2. Железная дорога Мозамбика



► Процессы приватизации

Существует мнение, что в данной ситуации приватизация представляет выход с точки зрения как привлечения инвестиций, так и уменьшения бремени на налогоплательщиков. Реализованные за прошедшие два десятилетия формы приватизации ранжируются от маломасштабных проектов до комплексного концессионирования крупных секторов деятельности железных дорог.

Простейшими формами являются аутсорсинг в области текущего содержания пути и технического содержания подвижного состава, организации питания в поездах, связи, а также лизинг подвижного состава.

Следующим этапом может быть разрешение независимым операторам передавать железной дороге составы с грузом для доставки на станцию назначения или даже водить свои поезда собственными локомотивами при условии оплаты права пользования инфраструктурой.

В качестве альтернативы правительство может продать или сдать в концессию эксплуатационную деятельность, сохранив контроль за инфраструктурой (в некоторых случаях и за системами сигнализации) и функции регулирования.

Более радикальным является подход, когда в концессию или лизинг передаются как эксплуатационная деятельность в полном объеме, так и инфраструктура на условиях субсидирования концессионера на минимальном уровне или выплаты концессионером премии правительству за право использовать же-

лезнодорожную сеть. Имели место несколько случаев прямой продажи железных дорог целиком, но и тогда правительство все же сохраняло в какой-либо степени право собственности.

Обычно, планируя приватизацию, правительство для подготовки соответствующего пакета документов прибегает к услугам консультантов и юристов, редко имеющих опыт именно в этой сфере деятельности и тем более представление о роли железных дорог в удовлетворении нынешних и перспективных национальных транспортных потребностей.

Наиболее распространенной формой является концессионирование, менее распространенной — аренда, наиболее редкой — непосредственная продажа. В некоторых случаях параметры концессии включают условия по инвестициям, особенно если доступны услуги инвестиционных банков с невысокими процентными ставками. По политическим причинам или по убеждению, что железные дороги следует использовать так же, как автомобильные, ряд правительств настаивает на режиме открытого доступа. Иногда правительства выбирают вариант сохранения собственности на подвижной состав независимо от его возраста и состояния. Так, в некоторых соглашениях предусмотрен возврат 30-летних локомотивов и 40-летних вагонов по окончании концессии сроком на 30 лет. В общем случае на долю правительств остается решение проблем, связанных с избытком персонала,

поскольку ни одна частная компания не согласится с расходами на персонал, численность которого чуть ли не вдвое превышает реальную потребность. Вместе с тем в силу политических причин правительства неохотно поддерживают снижение численности персонала до оптимального уровня.

► Принципиальные проблемы

К сожалению, осуществление большинства проектов приватизации на железных дорогах сопровождается значительными трудностями. Реализация даже простейших концепций, например аутсорсинга, может быть связана со сложными проблемами. Так, имели место случаи, когда функции текущего содержания технических средств передавались сторонним компаниям, но впоследствии железнодорожные компании были вынуждены отказываться от их услуг из-за претензий к качеству. На одной из железных дорог уровень организации питания пассажиров в поездах, порученной сторонней компании, оказался настолько неудовлетворительным, что привел к снижению объема перевозок, и компания-оператор отказалась от этой услуги.

Как уже отмечалось, роль железных дорог в широком транспортном контексте как части национальной или международной системы рассматривается крайне редко. Фактически лишь в немногих странах действует эффективная государственная система координации деятельности разных видов транспорта.

Тендерные документы обычно готовят исходя из текущей задачи передать железную дорогу из государственного в частный сектор и прописывают обязательства концессионера или покупателя по улучшению транспортного обслуживания и перечень ожидаемых с его стороны инвестиций.

От претендентов ждут финансовых обязательств, базирующихся на долгосрочном (до 30 лет) прогнозе доходов, который в лучшем случае является научно обоснованной гипотезой. Кроме того, истинное со-

стояние железнодорожных активов трудно оценить. Во многих случаях основные фонды являются устаревшими морально и физически, объем перевозок невелик. Может ли железная дорога с осевой нагрузкой 10–15 т реально конкурировать в долгосрочной перспективе с большегрузными автомобилями или эффективно взаимодействовать с другой железной дорогой, реконструированной под осевую нагрузку 25 т? Аналогично в пассажирских перевозках нереальна конкуренция одного-двух поездов в день с автобусами, курсирующими с интервалом 30 мин.

Вообще говоря, обеспечение адекватного финансирования железной дороги перестает быть приоритетной для правительства задачей. В случае приватизации существует даже возможность прекращения ежегодного субсидирования. При этом концессионер или покупатель получает железнодорожную сеть в лучшем случае устаревшую и недофинансированную, в худшем — почти непригодную к эксплуатации или даже закрытую. Критических замечаний по поводу приватизации Британских железных дорог высказано немало. Ее проводили по политическим причинам те, кто мало был знаком с практически всеми аспектами владения железной дорогой и ее эксплуатации. Усугубило ситуацию и то, что недостаток инвестиций в предшествующие приватизации годы привел к ухудшению физического состояния инфраструктуры, а недостаток заказов на подвижной состав способствовал упадку национальной железнодорожной промышленности.

► Пересмотр обязательств

После подписания договора и начала работы частные компании обычно (за редкими исключениями) начинают процесс пересмотра концессионных соглашений. В результате некоторые концессии были отменены. Чтобы получить выход на емкие рынки частного капитала, приватизированная железнодорожная компания должна иметь

Рис. 3. Пассажирский поезд железных дорог Словакии



Рис. 4. Грузовой поезд железных дорог Эстонии



хорошую финансовую репутацию. Поверхностный обзор показывает, что практически все концессионеры не имели достаточно существенных инвестиционных источников, а те, которые располагали средствами, не спешили финансировать развитие железных дорог.

Все частные компании в железнодорожном бизнесе заинтересованы в получении прибыли, причем в кратчайшие сроки. Наиболее простой путь — это покупка и создание имиджа успешного предприятия с последующей его продажей, как это имело место в ряде случаев в Великобритании и Бразилии. Еще один подход — получение прибыли по контракту на перестройку железной дороги с использованием, если это возможно, бюджетных средств.

В результате у значительной части концессий хозяева сменились в течение нескольких лет. Менее быстрый

подход к получению прибыли состоит в эксплуатации полученных уже изношенными железнодорожных основных средств и возвращении их государству в остаточном виде. Имеют место и такие случаи, когда правительство продает или сдает в концессию железную дорогу, а когда оказывается, что эксплуатация дает прибыль, пытается вернуть ее назад. Зачастую со сменой правительства меняется и законодательная база (рис. 3). Одной из наиболее завершенных была приватизация железных дорог Эстонии (рис. 4), но новые владельцы столкнулись с проблемами, обусловленными попытками ренационализации восстановленного бизнеса.

Теоретически неудача любой компании в условиях свободного рынка неизбежно ведет к выходу компании из бизнеса. Однако применительно к железным дорогам

редки случаи, когда правительство может допустить это. Грузоотправители и пассажиры обычно не оказывают серьезного давления на власти, пока ситуация не обостряется до крайности. Это можно видеть на примере США, где в 1970-х годах правительство отреагировало на финансовый крах железной дороги Penn Central (рис. 5) созданием финансируемой государством компании Conrail, которую, впрочем, впоследствии купили другие частные железные дороги. Позднее именно государственные институты поддерживали британские франшизы и железнодорожную инфраструктуру в Новой Зеландии.

► Особенности учета

Сложность и особенности учета на железных дорогах дают возможность показать желаемый финансовый результат. К тому же публикация данных о перевозках и финансовых результатах не всегда обязательна, особенно если концессионер не является публичной компанией или не входит в группу. Внутри компании имеются многочисленные возможности показывать положение одного сектора более привлекательным за счет другого. Эта ситуация особенно проблематична для вертикально разделенных железных дорог. Например, поездной оператор не заинтересован контролировать профиль колес или перегрузку вагонов иначе, чем в пределах норм по безопасно-

сти движения. Если износ пути ускоряется по причине большой доли колес с дефектами и превышения допустимой осевой нагрузки, расходы несет менеджер инфраструктуры. Такие проблемы могут серьезно искажать отражение ситуации внутри железной дороги как системы.

В некоторых случаях приватизации правительства брали на себя обязательства по предоставлению грантов, субсидий или выплата компенсаций на выполнение социально необходимых перевозок. При условии выполнения этих обязательств трудно проследить, на какие потребности они фактически направлены. Одним из финансовых маневров из числа приведших к фиаско британской администрации инфраструктуры Railtrack была необходимость заимствования средств на коммерческих рынках. Чтобы получить низкопроцентный заем, компания должна быть (или казаться) прибыльной. Поэтому субсидии, выделяемые на ремонт инфраструктуры, направлялись на выплату дивидендов акционерам.

Другой проблемой является то, что гранты или субсидии обычно выделяются из бюджета и потому могут быть урезаны, задержаны или полностью отменены.

Размеры концессионных выплат (премий) правительству часто логически не обоснованы ничем иным, кроме желания выиграть конкурс. Некоторые концессионеры выплачивали миллионы долларов за право

эксплуатации железной дороги, где на замену моста или локомотива уходило больше средств, чем годовой доход от перевозок. Другие брали обязательство ежегодно отдавать от 5% до 10% годового дохода, что почти всегда выше уровня рентабельности железных дорог. На интенсивно используемой линии эта величина может быть весьма значительной. На железной дороге Illinois Central даже была построена параллельная линия, чтобы уйти от подобного обязательства.

Одну из фундаментальных проблем представляют вопросы, как инвестировать развитие железных дорог и кто должен это делать. В большинстве случаев правительство рассчитывает, что после приватизации частная компания сделает крупные инвестиции за счет своих источников. Однако подобные случаи единичны.

Одним из самых действенных стимулов к инвестиционной деятельности является возможность эффективного использования недвижимости, в том числе не связанного напрямую с деятельностью железной дороги (рис. 6). Но случаи продажи железной дороги с земельными участками редки. Немногие власти готовы отказаться от того, что большинством рассматривается как национальное достояние, особенно если стоимость недвижимости намного выше, чем собственно железной дороги. В Великобритании неиспользуемую недвижимость правительство оставило в ведении соответствующего органа (правления по недвижимости), оставшегося после реструктуризации Британских железных дорог, и приоритетной задачей Railtrack на начальном этапе была идентификация ненужных для эксплуатации участков с целью использования вырученных от их продажи средств для инвестирования.

Еще одним важным условием приватизации предприятий любой отрасли и особенно железнодорожного транспорта является наличие информированного и справедливого регулирующего ведомства. Однако некоторые процессы приватизации прошли без создания

Рис. 5. Поезд железной дороги Penn Central



такого органа или при назначении лиц, не имеющих должной компетенции в данной профессиональной области.

► Реалистический подход

Любое правительство, рассматривая переход железных дорог в частный сектор, должно иметь полноценную долгосрочную стратегию, которая определяла бы ожидаемую роль всех видов грузового и пассажирского транспорта. Как правило, сопоставимых данных для таких долгосрочных прогнозов по различным вариантам пассажирских и грузовых перевозок бывает вполне достаточно. Они позволяют определить роль и место железнодорожного транспорта. Подобный план должен также рассматривать вопросы защиты окружающей среды и возможности правительства как регулирующего органа равным образом относиться ко всем видам транспорта.

После формулирования роли железных дорог разрабатывается инвестиционный план, фиксирующий необходимость наверстывания отложенного финансирования текущего содержания, а также капитальных вложений в развитие инфраструктуры, соответствующее перспективным требованиям. Маловероятно, что доходов новой компании будет достаточно для формирования необходимых инвестиционных фондов, причем актуальным становится вопрос, намерено ли правительство покрывать разницу. Если не намерено, можно признать, что приватизация представляет собой тактику отсрочки неизбежного развала или передачи политическими кругами ответственности частному сектору.

Почти во всех случаях требуется в той или иной форме механизм субсидирования. Исключение составляют несколько железных дорог с тяжеловесным движением или коридоры с большими междугородними пассажиропотоками. Известные североамериканские железнодорожные компании также получают помощь со стороны государства, некоторые из последних инфраструктурных проектов реализованы при мощной (до

Рис. 6. Поезд железнодорожной компании JR West



80%) поддержке за счет федеральных фондов. Даже наиболее прибыльные японские железные дороги зависят от помощи со стороны правительств местных и центрального в части инфраструктурных инвестиций.

Принцип сохранения государственной собственности на инфраструктуру и взимания платы за пользование с операторов при кажущейся простоте сопряжен со многими комплексными проблемами. Если появление конкуренции на железных дорогах рассматривается как необходимость, наиболее эффективным путем интеграции инфраструктуры и поездов является режим контроля над сетью для мажоритарного пользователя и предоставления переговорным путем прав на эксплуатацию для остальных компаний. При этом желательным остается существование независимого посредника.

Властям следует принять, что почти во всех случаях приватизированные железные дороги будут нуждаться в государственной финансовой поддержке, специализированных инвестиционных грантах или компенсациях за выполнение социально необходимых перевозок. Причем эти финансовые источники не должны зависеть от ежегодного распределения государственного бюджета.

К сожалению, пока не известны пути обеспечения этого простого и прозрачного процесса, равно как и гарантии того, что выделенные средства будут использованы по назначению. Ключ к решению состоит

в создании контролирующего органа, знакомого с практикой эксплуатации железных дорог, имеющего авторитет и не пренебрегающего принципами справедливости.

► Заключение

Любой железной дороге, государственной или частной, необходимы инвестиции для поддержания инфраструктуры в надлежащем состоянии и ее модернизации. Это условие совершенно необходимо для обеспечения конкурентоспособности железных дорог по отношению к другим видам транспорта и привлечения грузопотоков, которые дадут доходы, достаточные для следующего инвестиционного цикла. Без соблюдения этих базовых условий выживаемость железной дороги не гарантирована. Приватизацию многие воспринимают как панацею. Однако просто передача ответственности без фундаментальных изменений ожидаемого результата дать не может. Важна разработка национальной транспортной стратегии, определяющей роль железных дорог. В большинстве случаев правительство должно быть готово к продолжению инвестиций или субсидирования железной дороги. Приватизационный процесс усложняется, если в составе железной дороги имеются независимые подразделения. И даже соблюдение всех условий необязательно гарантирует успех приватизации. 