

ЗА РУБЕЖОМ

УДК 656.2.01

Г. БАРЛОУ, профессор Манчестерской школы бизнеса, Великобритания, А. Н. СЕМЕНЮТА доцент кафедры "Микропроцессорная техника и информационно-управляющие системы" Белорусского государственного университета транспорта, Республика Беларусь, г. Гомель.

ПРОБЛЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ БРИТАНСКИХ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

Кратко рассматривается история развития Британских железных дорог до и после значительных преобразований 80-х годов. Также рассматриваются планы правительства относительно железных дорог в контексте намечающейся приватизации.

Британские железные дороги (БЖД) — одна из наиболее развитых сетей железнодорожных линий в Европе, были рождены и в свою очередь ускорили развитие первой промышленной революции XIX века. Но было бы ошибочно считать железные дороги Британии XIX века воплощением свободного предпринимательства и политики невмешательства в их дела со стороны государства. История показывает, что они были важным объектом государственного управления, сопровождаемого в то же время парламентскими слушаниями об их проблемах. Для них имелись государственные законы, которые регламентировали скорости движения поездов, платы за проезд и другие стороны их деятельности.

Наиболее ощутимо государство стало управлять БЖД с начала первой мировой войны. К этому времени строительство основных линий БЖД было завершено, и железнодорожные компании были сгруппированы в большие территориальные монополии. Железные дороги считались стратегическим ресурсом, и общее управление ими со стороны государства во время войны должно было быть обязательным. Поэтому, хотя железные дороги и не были государственными, они эффективно управлялись государством через специально созданный Комитет железнодорожных руководителей. Этот опыт руководства в период военного времени был признан успешным и привел к принятию Транспортного акта 1921 г., который предусматривал объединение 120 отдельно существовавших тогда железнодорожных компаний в 4 крупных компании.

Эти четыре новые компании получили установленную законом монополию на обслуживаемой ими территории. Слияние вызвало также дальнейшее развитие паровых локомотивов и подвиж-

ного состава, особенно для скоростного движения. С другой стороны, в это время началось развитие и внедрение автомобилей для организации пассажирских и грузовых перевозок, которые были особенно удобны для местных, небольших по расстоянию перевозок. Это стало влиять на доходы железнодорожных компаний, и поэтому они противопоставили таким тенденциям внедрение под их руководством собственного территориального автомобильного транспорта (особенно автобусов), а также введение электрификации. Тем не менее БЖД в целом проводили практику увеличения выплат работникам и затрат на перевозки без соответствующего увеличения доходов. Общие инвестиции в железные дороги уменьшались в период межвоенных лет.

В течение второй мировой войны общее состояние железных дорог значительно ухудшилось из-за интенсивного их использования. Как и в первую мировую войну, БЖД опять управлялись государством (считается, что это был только один период, когда национальная транспортная политика была разработана и проводилась в жизнь в Британии). Этот опыт показал вновь, что железные дороги могут управляться более эффективно под единым руководством, и БЖД оставались с тех пор государственно-управляемыми. Они были национализированы в соответствии с Транспортным актом 1946 г., выпущенным лейбористским правительством, которое устанавливало общественную собственность на железные дороги. При этом политические интересы не были единственной движущей силой этого решения. Экономическое положение железных дорог после войны и состояние экономики в целом (для которой железнодорожный транспорт оставался одним из стержней) были такие, что форма общественного владе-

ния или управления была неизбежна, независимо от правительства, находящегося у власти.

На протяжении следующего десятилетия под защитой Британской транспортной комиссии БЖД приступили к процессам послевоенного переоснащения, большинство из которых в концептуальном плане оказалось потерей времени. Вместо развития дизелей и электрификации Британия разработала полный спектр новых паровых локомотивов. Например, в 1957 г., через 10 лет после национализации, на 70 % маршрутов всех пассажирских линий использовались паровозы. В 1967 г., когда несколько сотен паровозов все еще оставались в эксплуатации, их замена обещала наибольшую в истории единовременную экономию.

Путь послевоенного обновления через регулируемую экономику и транспортную политику, предложенный лейбористской партией, по различным причинам провалился. Поэтому послевоенное лейбористское правительство было смещено в 1951 г. консервативным, которое было решительно против любой национализации. Оно поддерживало взгляды на использование коммерческих стимулов в работе железных дорог, берущие начало от довоенных железнодорожных компаний. Хотя и сохраняя БЖД как общественную собственность, вновь выбранная консервативная администрация ввела организационные модели и региональные структуры, которые были похожи на соответствующие структуры в довоенных компаниях. Эта политика и была закреплена в Транспортном акте 1953 г.

Реорганизация БЖД на этих принципах проходила интенсивно, но при этом часто не принимались во внимание изменившиеся условия (например, постоянно возрастающая конкурентоспособность автомобильных перевозок). Как результат, много инвестиций в устаревшую в моральном плане технику были вложены напрасно. С другой стороны, несмотря на разработку новых локомотивов (которые могли водить более тяжеловесные поезда) и улучшения в системах цветовой сигнализации (что значительно увеличивало пропускную способность участков сети), в целом мало внимания уделялось рационализации общей структуры на БЖД. Они оставались в большинстве случаев такими, какими были полстолетия назад: с двухпутными участками и с более чем 700 станциями, пассажиропотоки половины из которых давали только 2 % дохода от пассажирских перевозок. В то же время финансовое состояние БЖД к началу 60-х годов резко ухудшилось из-за переключения части перевозок грузов на автомобильный транспорт. При этом потери БЖД были

наиболее существенны по сравнению с любой другой страной Западной Европы.

В 1962 г. транспортный секретарь консервативного правительства добился назначения Ричарда Бичинга, технического директора крупного химического концерна, на пост председателя правления Британских железных дорог. Непродолжительное пребывание Ричарда Бичинга на посту председателя БЖД (1962 – 1965 гг.) связывают с его предложениями по закрытию около 3000 миль железнодорожных участков, где объемы перевозок невелики, и выделению грузов, которые более целесообразно было перевозить на автомобильном транспорте. К этому времени развитие автомобильного, воздушного транспорта, а также рост числа частных автомобилей вызвал резкое уменьшение перевозок по железным дорогам. Поэтому Бичинг вынужден был произвести систематический анализ работы всех железных дорог, что, в конце концов, привело к пониманию необходимости фундаментальных изменений. Целью Бичинга было: разработать всесторонние, ясные способы определения и распределения затрат на перевозки, выделить такие типы перевозок, где железные дороги уже имели или могли бы иметь преимущество перед конкурентами, и инвестировать их развитие. Практически это означало сосредоточение внимания на массовых грузовых и скоростных длинно-маршрутных пассажирских перевозках. Частично противопоставляя своим начальным аргументам по закрытию всех нерентабельных участков железных дорог, Бичинг в дальнейшем также предусматривал и "социальную" модель для железных дорог. Эта модель предполагала, что определенные участки железных дорог должны субсидироваться на основе социальных нужд и быть оснащены как "базовые" железные дороги с одними путями и станциями без штата. Хотя ни одна из моделей так и не была полностью внедрена в течение пребывания Бичинга на посту председателя БЖД, их значение было огромно и предопределило их претворение в жизнь спустя 20 лет. По сути Бичинг хотел идентифицировать и использовать отличительные особенности (преимущества) железнодорожных перевозок. Фактически он думал увеличить перевозки путем классификации всех возможных типов перевозок и выполнения наиболее эффективных из них железнодорожным транспортом.

С уходом Бичинга в 1965 г. (вскоре после выборов лейбористского правительства) весы политических интересов качнулись к сохранению "статус-кво": новый транспортный секретарь немедленно остановил будущие закрытия пассажирских линий. Транспортный акт 1968 г. был принят

с целью обеспечения общей финансовой реконструкции БЖД (которые продолжали быть организованы на основе регионального и функционального базиса) и предполагал финансовую поддержку для социально необходимых железных дорог (фактически финансируя их как “социальные” железные дороги по Бичингу). В то же время БЖД (имевшие длину 14000 миль, когда Бичинг был назначен на должность) были сокращены до 11000 миль по не очень ясным причинам.

Правительства 70-х годов в общем доброжелательно относились к железным дорогам. Они видели необходимость уменьшения финансовых потерь на Британских железных дорогах, но не желали повторять решения Бичинга по решительному закрытию линий. Они соглашались с функциональной структурой управления на БЖД, организованной географически по регионам, и стремились сохранить существующие услуги и инфраструктуру как можно дольше. Однако перед лицом постоянного превышения расходов над доходами и увеличения роли автомобильного и воздушного транспорта тогдашнее лейбористское правительство было вынуждено предпринимать шаги по уменьшению размера субсидирования железных дорог. Оно начало настаивать на том, чтобы длинно-маршрутные пассажирские перевозки (Inter City) прекратили получать государственную субсидию, директивно усиленную предыдущим консервативным правительством.

БЖД к этому времени имели уже сорокалетний опыт реорганизаций и вмешательства со стороны правительства. Управленцы нижнего звена вынуждены были приспособливаться к этому, невзирая на несогласие в ряде случаев с мерами правительства. В этих условиях процессы развития происходили в основном в областях, наиболее специфичных для железных дорог, и которые были менее доступны для вмешательства со стороны государственных служащих и транспортных секретарей (которые в большинстве своем были временными людьми, ищущими путь вверх либо пониженными в должности). Основное внимание уделялось вопросам регулярности движения, технического развития, безопасности и т.д. Другими словами, это была система, ориентированная лишь на выполнение самого процесса перевозок, особенно не заботясь о финансовых показателях. Такой способ работы железных дорог не нашел должной поддержки у консервативного правительства, которое получило власть в 1979 г. Враждебно настроенное к общественной собственности в любой форме оно сразу же начало разработку законодательства о приватизации. Новые Транспортные акты выпускались в 1981 — 1983 гг., устанавли-

вая планы приватизации железных дорог, начиная с продажи принадлежащих БЖД отелей, доков и судов. Эта интенсивность законодательной политики была связана с “кругооборотом” в правительстве министров, ответственных за транспортную политику: три секретаря сменили друг друга за три года. Однако приватизацию отелей и судовых компаний нельзя сравнить с приватизацией железных дорог с их сложными отношениями. Для этого требовалась серьезная проработка данного вопроса.

Первым шагом в этом направлении было создание специальной комиссии, цель которой — проведение всестороннего анализа финансовых показателей железных дорог. По результатам работы комиссии был опубликован доклад, в котором указано, что существующая организация железных дорог не способна в принципе быстро и гибко отвечать на изменения в потребностях на услуги железнодорожного транспорта. Фундаментальным был вывод о том, что БЖД не были организованы на принципах, которые отвечали бы требованиям рыночной экономики. Однако в целом решения комитета повторяли решения, на которых настаивал Бичинг 20 лет назад. В докладе указывалось, что для того, чтобы БЖД могли быть приватизированы, они должны были бы быть реорганизованы из организации, где на первом месте стояли эксплуатационные и инженерные требования, в такую организацию, где в первую очередь должны учитываться требования ее потребителей. Но, с другой стороны, доклад, безусловно, не принимал в расчет “социальные по Бичингу” железные дороги, утверждая, что “нет прав для транспорта в отсутствие платы за потребляемые ресурсы”. Однако в отличие от ситуации двадцатилетней давности (когда прекращение пребывания Бичинга на посту председателя правления БЖД совпало с выборами лейбористского правительства с другими приоритетами), доклад поставил на повестку дня реальное для 80-х годов преобразование БЖД. Оно было возглавлено Р. Б. Рейдом.

Не много председателей БЖД были профессиональными железнодорожниками. Р. Б. Рейд был заметным исключением. Опытный, знающий и целеустремленный бывший генеральный менеджер Южного региона БЖД (область Британских железных дорог, которая ассоциировалась с инновациями в пассажирском бизнесе), он был назначен на должность в 1983 г. и занимал ее до 1990 г. В течение этих лет в соответствии с установленными целями Рейд руководил наиболее фундаментальными преобразованиями БЖД, которые не наблюдались со второй мировой войны. Прежде всего, он решительно сократил административный штат (например, 6000 человек административного штата Британских железных дорог было уволено

за время его пребывания на посту, что составило в 1985 году 13 % общей численности аппарата управления). Общие административные расходы были значительно сокращены, субсидии от центрального правительства были уменьшены вдвое, услуги пассажирских длинно-маршрутных перевозок стали прибыльными, а железные дороги прогрессировали быстрыми темпами, подчеркивая бизнес-приоритеты. Затем он избавился от неэффективных дочерних предприятий и произвел сокращение эксплуатационного штата. В результате этого ему удалось получить от правительства инвестиции на обновление основных железнодорожных магистралей.

Но самая главная заслуга Р. Б. Рейда заключалась в структурной реорганизации БЖД на основе функционально ориентированных секторов перевозок и одновременного уменьшения и исключения структуры, базировавшейся на регионах. Было организовано пять секторов, каждый из которых занимался определенным видом железнодорожных перевозок: InterCity, NetWork SouthEast, Regional Railways, специализировавшиеся на пассажирских перевозках, TrainLoad Railfreight и Railfreight Distribution, имевшими дело с перевозкой грузов. InterCity занималось скоростными пассажирскими перевозками на большие расстояния по всей стране. NetWork SouthEast обеспечивала пригородные перевозки в окрестностях Лондона. Regional Railways специализировались на местных пассажирских перевозках в Англии и Уэльсе. Trainload Freight занимались перевозками массовых грузов, основную часть из которых составлял уголь, Railfreight Distribution – перевозкой грузов в контейнерах.

Каждый сектор управлялся через коммерческие центры и предусматривал комплексные структуры, необходимые для них, чтобы имелась возможность функционировать как одной независимой компании, географически распределенной по всей стране и контролировавшей все имущество и ресурсы для ведения своих дел.

Как от потенциальных кандидатов на приватизацию от них потребовали через некоторое время стать полностью ответственными за свои финансовые показатели, расходы и доходы. Это привело к тому, что стало ясно видна неэффективность старой региональной организации железных дорог.

На протяжении многих лет управленцы БЖД привыкли к непоследовательностям того, что предлагалось правительствами. Понятно, что раздражение от этого часто изливалось публично. Новая секторная организация железных дорог не только обеспечивала последовательное реформирование Британских железных дорог, но и предоставила управленцам всех уровней больше свободы во внедрении новых идей и возможностей для достижения этого. Большинство управленцев понимало необходимость перемен, и они решительно поддержали новые идеи и решения. Все это приве-

ло к тому, что реорганизация пошла быстрыми темпами. Тем не менее, она не была безболезненной и часто сопровождалась крупными конфликтами. Р. Б. Рейд ушел со своего поста в 1990 г. и был смещен сэром Бобом Рейдом (бывшим председателем фирмы Шелл). К этому времени процесс секторизации был завершен. К 1992 г. регионально функциональная структура Британских железных дорог ушла в историю.

В течение 80-х годов скорость роста производительности и финансовых показателей БЖД была лучшей в Европе. В то же время железные дороги все еще продолжали принадлежать государству. Помня о планах правительства приватизировать железные дороги, Р. Б. Рейд в конце своего пребывания на посту председателя начал опрос об отношении к приватизации как работников железных дорог, так и пассажиров. Большинство из них отрицательно высказывались о возможной приватизации. С учетом этого он настаивал на том, что железные дороги должны оставаться единым целым, а не “быть разобранными на части множеством компаний”. Этот взгляд разделял и последователь Р. Б. Рейда сэр Боб Рейд.

Однако в целом железнодорожный транспорт продолжал быть убыточным. Так, только за 1992 г. суммарные убытки составили 163 млн фунтов, и для покрытия убытков предназначалась государственная субсидия. Из пяти существующих компаний только InterCity была прибыльной.

В 1992 году после 13 лет правления консервативная партия была переизбрана на 5-летний срок. Шесть месяцев спустя правительство выпустило документ “Новые возможности для железных дорог”, в котором поставило задачу приватизировать как можно больше структурных подразделений БЖД в возможно сжатые сроки.

Правительство отмечало, что реорганизация железных дорог с использованием функционально ориентированных секторов перевозок, которым передавались все полномочия, показала свою жизнеспособность и соединила старое и новое. Она способствовала преобразованию старой монолитной организации в более гибкую, быстро реагирующую на запросы, и дала руководителям опыт управления в условиях рынка. Дальнейшее развитие железных дорог правительство видело в приватизации. Ключевым моментом этой политики по замыслу правительства должно было стать разделение функций содержания инфраструктуры железных дорог и предоставления услуг в перевозках. Под инфраструктурой подразумевались пути, строения, станции (фактически железные дороги без поездов). Поезда по замыслу правительства должны стать частными, а вся сеть разделена на участки, эксплуатируемые компаниями, выигравшими аукцион. Предполагалось разрешить потенциальным организаторам перевозок открытый доступ к железным дорогам, чтобы они обеспечивали пассажирские и грузовые перевозки (так, как

обеспечиваются перевозки на автомобильных дорогах).

С этой целью существующая инфраструктура БЖД передается новой компании RailTrack, которая в ближайшем будущем останется полностью государственной. Она должна отвечать за техническое обслуживание железных дорог, развитие инфраструктуры БЖД, управление движением поездов. В эту компанию должен был перейти обслуживающий персонал, связанный с сигнализацией и оперативным управлением на железной дороге. Все остальное, не относящееся непосредственно к организации движения, должно быть как можно скорее приватизировано.

Правительство потребовало разделить весь пассажирский подвижной состав существующих компаний на три примерно равные части и передать его трем новым лизинговым (ROSCO) компаниям. Эти три компании на договорных условиях должны предоставлять подвижной состав другим компаниям, желающим организовать пассажирские перевозки. Грузовой подвижной состав должен перейти к трем новым компаниям, организующим грузовые перевозки в регионах, и одной компании, перевозящей контейнеры.

Для организации пассажирских перевозок предполагалось использовать любые заинтересованные организации, которые могли бы арендовать подвижной состав и на основе контрактов с RailTrack имели бы доступ к инфраструктуре железных дорог. Намечалось иметь 25 таких компа-

ний по организации пассажирского обслуживания. Такие компании должны получить лицензию на право эксплуатации (включая вопросы безопасности) (рисунок 1). Предполагалось создать также три инженерные компании (TESCO), которые будут располагать экспертами для оказания технической помощи всем другим компаниям. В дополнение к этим структурам создаются две дополнительные государственные структуры: Ведомство железнодорожного распорядителя и Ведомство по выдаче лицензий на организации пассажирского обслуживания.

Для текущего содержания путевого хозяйства, зданий и сооружений создается специальная компания (BRIS), состоящая из 13 подразделений (семь из них занимается текущим содержанием инфраструктуры, а шесть – обновлением железнодорожных путей), которая в дальнейшем должна бороться за заказы от RailTrack наравне с другими фирмами. Приватизация BRIS предполагается в ближайшее время.

Процесс реформирования БЖД на вышеуказанных принципах начался с 1 апреля 1994 г. и встретил неоднозначную оценку со стороны как железнодорожных специалистов, так и общественности. В средствах массовой информации время от времени возникают горячие дискуссии о целесообразности приватизации, а сам процесс приватизации на вышеизложенных принципах идет полным ходом.

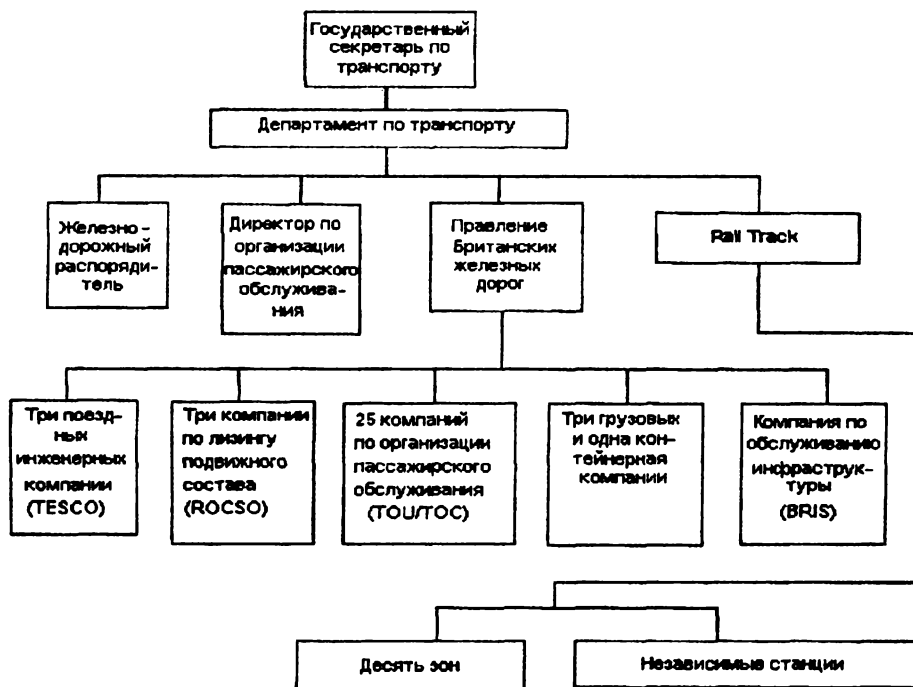


Рисунок 1

Получено 10.01.97

G. Barlow, A.N. Semeniouta. Problems of British Railways privatization.

History of British Railways development until and after considerable reforms of 1980-s is considered in brief. Also government's plans concerning railways under the context of privatization are discussed.