

АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ СТРУКТУР УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ У РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ

У статті аналізуються проміжні результати реформування структур управління залізничним транспортом у розвинених європейських країнах після прийняття декларацій Європейського Союзу (ЄС) з цього питання. Зроблено висновок про те, що уряди європейських країн по-різному ставляться до вимог Директив ЄС та не завжди вважають за необхідне реформувати структуру управління залізничним транспортом.

В статье анализируются промежуточные результаты реформирования структур управления железнодорожным транспортом в развитых европейских странах после принятия деклараций Европейского Союза по этому вопросу. Сделан вывод о том, что правительства европейских стран по-разному относятся к требованиям Директив ЕС и не всегда считают нужным реформировать структуру управления железнодорожным транспортом.

The article analyzes intermediate results of reforming the structures of railway transport management in developed European countries after adoption of the European Union's declarations on the issue. The conclusion has been made that the governments of European countries have different attitudes toward the EU directives and do not always consider it necessary to reform the structure of railway transport management.

Вступ

Частка залізничного транспорту на ринку транспортних послуг Європи з 1970 до 2000 рр. знизилась з 30 до 8 % у вантажних перевезеннях та з 10 до 5 % у пасажирських перевезеннях [6]. Для усунення цієї негативної тенденції та збільшення частки залізничного транспорту у вантажному русі до 2020 року в три рази, а у пасажирському русі в два рази (до 676 млрд пасажиро-км) були розроблені Директиви Європейського Союзу 91/440 [2], 18/95 [3] і 19/95, якими передбачалося істотне реформування залізничного транспорту європейських країн.

Директиви пропонували членам Європейського Союзу знизити транспортні тарифи на перевезення за рахунок реформування структури управління залізничним транспортом. Для цього було рекомендовано відділити функції управління експлуатаційною діяльністю залізниць від інфраструктури та впровадити обов'язковий розподіл їх доходів та витрат. Реформування структури управління як обов'язкове не обумовлювалося.

Було запропоновано утворити окремо залізничну інфраструктуру та залізничні підприємства (компанії – оператори). Для координування діяльності компаній інфраструктури і експлуатаційних компаній-операторів та регулю-

вання між ними нормальних стосунків держава організує сильну і незалежну адміністрацію.

Приймаючи до уваги стратегічне значення транспорту, Директива постановляє, що держава, без сумніву, і надалі залишиться основним власником інфраструктури залізниць та назавжди буде мати право контролю її діяльності, а перевезення вантажів та пасажирів будуть виконуватися на конкурентній основі.

Постановка задачі

При реформуванні структури управління залізничним транспортом необхідно враховувати вимоги як з боку Європейського Союзу, так і з боку національної законодавчої бази стосовно умов конкуренції, укладення контрактів, надання послуг та інше. Проте на цьому етапі нема чіткого розуміння, якою мусить бути ідеальна організаційна структура в світі потреб майбутнього.

Основною метою наукових досліджень є вивчення та аналіз досвіду реформування структур управління залізничним транспортом у розвинених європейських країнах [4–6], визначення умов необхідності зміни моделі управління та розробка в подальшому науково обґрунтованої методології перспективного реформування організаційної структури управління залізничним транспортом України [1].

Результати

Для вивчення різновиду реформування організаційної структури залізничним транспортом було проаналізовано досвід найбільш розвинених країн Європи (Великобританії, Німеччини, Франції, Швейцарії).

Великобританія була першою європейською державою, яка після прийняття Директиви 91/440 пішла по шляху приватизації залізниць країни. Ще у 2002 році в ній діяло 25 приватних компаній, які займалися пасажирськими перевезеннями, та 7 вантажних компаній [6]. Роль держави зводилася лише до утримання організації, яка контролює роботу залізничного транспорту. У травні 1996 року уряд консерваторів вирішив фактично приватизувати залізницю і продати значний пакет акцій найпотужнішій компанії «Rail Track». За два роки вартість акцій зросла на 70 %, запізнення поїздів скоротилися на 30 %. З'явилися додаткові послуги у поїздах та вокзалах, які також належали компанії «Rail Track». Уряд був задоволений, було скорочено субсидії у залізничний транспорт, а пасажирів одержали право вибору найбільш зручного виду транспорту.

У той же час приватизація мала деякі недоліки, наприклад, утримання рухомого складу погіршилося, а планові ремонти замінялися звичайним пофарбуванням старих вагонів. Через певний час стало зрозуміло, що компанія не в змозі нормально працювати. Проблеми почалися у 1999 році, коли відбулася катастрофа у Лондонському районі, загинула 31 особа. Після цього стало зрозумілим, що система безпеки потребує удосконалення. Були витрачені величезні кошти, але це було тільки початком занепаду компанії «Rail Track».

Постійні катастрофи та аварії, запізнення та відміни поїздів, періодичні страйки, загальний стан рухомого складу призвели до того, що уряд Великобританії назвав свої залізницю найгіршими у Європі. Було розроблено ряд заходів з підтримки компанії «Rail Track», а потім встановлено адміністративний контроль держави над нею. У решті решт компанія «Rail Track» була реструктуризована, а її доходи були вилучені та направлені на технічне оснащення залізниці. Із цього прикладу можна зробити один неприємний висновок – перша спроба приватизувати контрольний пакет акцій компанії інфраструктури знаходиться на межі розвалу.

Швейцарія. Структура Швейцарських залізниць зовсім відрізняється від залізниць Великобританії. По-перше, слід сказати, що у

1998 році федеральні залізниці Швейцарії (SBB) стали акціонерним товариством з 100 %-ною державною власністю [6]. За цей час вони стали одержувати прибуток, який усе менше залежить від субсидій держави, та збільшили капітал компанії. Проте проблеми залишаються.

Із точки зору техніки та експлуатаційних показників SBB є однією з найуспішніших залізниць у світі. Високий рівень технічного оснащення обумовлений великими обсягами інвестицій, які держава вкладає у розвиток інфраструктури та рухомого складу. Керівництво SBB не вважає за необхідне розмежування інфраструктури та перевезень, рахує що це безглуздя і висловлює загалом певний скептицизм стосовно приватизації. Воно вважає, що здійснити її легше на залізницях, де головним користувачем є вантажоперевізник. Причина тут полягає у надзвичайно дешевій інфраструктурі. Інфраструктура для організації руху пасажирських поїздів значно дорожче, бо вимагає багато заходів щодо забезпечення безпеки руху та комфорту пасажирів.

На підставі викладеного можна зробити висновки:

- Акціонування залізниць з 100 %-ною власністю має певні переваги і може забезпечити прибуткову діяльність без державних субсидій.
- Без розподілу структури управління залізничним транспортом на компанію інфраструктури та експлуатаційні компанії операторів можна спокійно існувати.
- Приватизація залізниць – це не панацея, і якщо її виконувати, то ліпше це робити на залізницях з дешевою інфраструктурою, яку застосовують в основному перевізники вантажів.

Німеччина. В 1990 році, з об'єднанням Німеччини, почалася нова епоха для залізниць колишніх двох країн. Вони мали разом на кінець 1993 року заборгованість у розмірі 67 млрд нім. марок. Одночасно у Федеративній Республіці Німеччина в період з 1950 по 1990 рр. частка залізниць в загальній кількості вантажоперевезень скоротилась з 60 до 29 %, а в перевезенні пасажирів – з 36 до 6 % [6].

Для вирішення цих негативних проблем необхідна була негайна реформа, мета якої повернення залізниці конкурентоспроможного положення на ринку транспортних послуг та посилення ступеня використання народної власності. Це було можливо тільки у формі ак-

ціонерного товариства, орієнтованого на одержання прибутку та здійснення підприємницької діяльності.

Для досягнення всього зазначеного було визначено три цілі:

- підвищення продуктивності в залізничному секторі;
- розвантаження федерального бюджету;
- перенесення питомої ваги транспортних перевезень на колії.

Перший етап реформи почався в 1994 р. та продовжувався п'ять років. Він був використаний для підготовки і рішення задач другого етапу – створенню цільової структури із самостійних акціонерних товариств на чолі з холдинговою компанією. 1 січня 1994 р. було засноване акціонерне товариство залізниць Німеччини – DBAG, хоча держава й надалі могла впливати через наглядову раду або збори акціонерів на його діяльність у якості єдиного акціонера.

Задачею другого етапу реформи є реалізація на практиці структури управління залізничним транспортом. Із 1999 року підприємство – Deutsche Bahn (залізниця Німеччини) набуває статус багаторівневого концерну на чолі з холдинговою компанією DBAG. У концерн, крім холдингової компанії, входять п'ять акціонерних товариств.

Цим акціонерним товариствам підпорядковані та закріплені за ними підприємства концерну. У ролі управлінської структури виступає холдингова компанія, яка відповідає за кінцеві результати діяльності залізниць, розподіляє інвестиції між дочірніми компаніями та являє собою суб'єкт господарювання.

Функції експлуатації виконують три компанії: DB Cargo – перевезення вантажів, DB Travel & Tourism – перевезення пасажирів у дальніх сполученнях, DB Regio – місцеві і регіональні пасажирські перевезення. Відповідальність за стан колії, засобів сигналізації, систем управління перевезеннями і електрифікації несуть дві компанії інфраструктури – DB Station & Service і DB Network. Відділення тяги та рухомого складу скасовані, їхні основні фонди приписані до відповідних експлуатаційних компаній.

Завданням держави залишається регулювання та технічний контроль залізничного сектору, гарантування конкуренції на залізницях, утримання на необхідному рівні колійної інфраструктури через підтримку інноваційних проектів, а також підтримка транспортних пос-

луг, що надають підприємства зі змішаними формами власності в приміському сполученні.

Законодавство країни передбачає, що контрольний пакет акцій – 50,0 % та ще один голос компанії інфраструктури DB Network назавжди залишиться за державою. Що стосується інших товариств, то вони можуть продаватися на біржі лише після трьох років прибуткової роботи. Із 2004 року передбачається часткова приватизація підприємств залізничного транспорту за умови досягнення ними необхідного рівня ефективності.

Адміністрація DBAG будує політику менеджменту таким чином, що перспективи розвитку й активності на ринку в першу чергу залежать від зберігання вертикального зв'язку між холдингом та компаніями інфраструктури і операторами. Надалі планується посилення ролі регулюючого органа – Федерального бюро залізниць (EBA), який буде затверджувати графік руху поїздів і впливати на розподіл пропускнуої спроможності, приймаючи участь у переговорах між адміністрацією інфраструктури і компаніями – операторами.

Конкуренція з боку приватних компаній стає звичайним явищем. Поки їх частка невелика, DBAG змушена постійно шукати шляхи компенсації збиткових перевезень. Правом відкритого доступу до інфраструктури користується близько 200 приватних компаній, з яких 55 % – для перевезення вантажів. Інші – нові регіональні пасажирські компанії, що одержали контракти на перевезення від регіональної влади, або залізниць сусідніх країн. З'явився і перший приватний оператор у дальніх пасажирських сполученнях.

В цілому можна зробити такі висновки:

- Реформа залізничного транспорту Німеччини має позитивні наслідки, що підтверджують статистичні дані. Обсяг наданих транспортних послуг за сім років виріс на 10,7 %. Продуктивність праці збільшилася майже на 100 %.
- Розвиток DBAG йде шляхом масштабної реструктуризації, яка включає диверсифікацію в галузях, що доповнюють перевезення. Результатом цього процесу в найближчі роки може стати часткова приватизація.
- Посилення комерційного підходу сприяє використанню активів компаній DBAG, особливо станцій, що дозволило 68 % пасажирів додатково одержати послуги, які пов'язані з торгово-культурними цілями.

Франція. Законом від 13.02.97 р. була утворена нова адміністрація RFF (мережа залізниць Франції), на яку було покладено відповідальність за утримання і розвиток інфраструктури залізниць країни. Одночасно вийшли укази, які визначають функції RFF та порядок взаємодії держави, Національного товариства залізниць Франції (SNCF) і нового відомства [4; 6].

Було передбачено:

– Держава визначає вимоги до утримання та основні характеристики залізничної мережі.

– RFF як власник інфраструктури відповідає за планування, фінансування та реалізацію інвестицій на національній залізничній мережі, а також за експлуатацію і ремонт. Вона визначає цілі, принципи використання, утримання та модернізації об'єктів інфраструктури; взаємодіє зі службами управління руху поїздів; планує джерела фінансування; виконує функції розпорядника робіт з інвестиційних проектів чи доручає їх SNCF.

– SNCF за дорученням RFF організує експлуатаційну роботу на залізничній мережі; розробляє графік руху поїздів та контролює його виконання; виконує нагляд, поточне утримання, планові та аварійні ремонти об'єктів інфраструктури. RFF оплачує послуги SNCF у межах контракту між ними.

– Відповідальність за регіональні пасажирські сполучення, у якості експерименту, передається на рівень місцевої влади у семи провінціях з правом розпорядження наданими державою відповідними фінансовими ресурсами.

Але найголовніше у реформі те, що вона направлена на збереження цілісності майнового комплексу в плані відповідальності за залізничні перевезення, управління рухом та поточного утримання інфраструктури. Це рішення дисонує з рішеннями, прийнятими у сусідніх країнах, та йде всупереч наміру приватизації залізниць. Нова інституційна схема утворює базу для розробки корпоративного плану, який відповідає двом умовам:

– переорієнтація діяльності залізниць на відповідність інтересам клієнтів;

– адаптація та трансформація внутрішніх механізмів для оновлення галузевих взаємозв'язків.

Із січня 2002 року набрав чинності закон, що радикально змінює організацію регіонального транспорту Франції. Він може відкрити путь до ринку транспортних послуг іншим компаніям – операторам і розпочне ліквідацію монополії Національного товариства залізниць Франції. У нових умовах центральний уряд

припинить сплачувати послуги SNCF з організації регіональних сполучень і направить фінансування безпосередньо регіональним адміністраціям. Це не стосується семи пілотних регіонів, де ці зміни відбулися ще у 1997 році.

Починаючи з 2002 року регіони отримали змогу укладати контракти з SNCF, як з єдиним оператором, та використовувати фонди центрального уряду для компенсації витрат SNCF у місцевому та регіональному сполученні.

У теперішні часи закон не допускає конкуренцію у сфері регіональних пасажирських перевезень. SNCF має намір і надалі бути лідером у цій сфері за рахунок високого рівня обслуговування і безпеки при мінімальних витратах. На підставі викладеного можна зробити такі висновки:

- У Франції дуже повільно впроваджується реструктуризація, щоб не припустити помилок у реформуванні та запобігти руйнуванню цілісного майнового залізничного комплексу.
- Комерціалізація перевезень відбувається тільки у пасажирському регіональному сполученні.
- Франція не підтримує приватизацію і гальмує її впровадження.
- Діяльність залізниць Франції слід визнати успішною, оскільки доходи від перевезення 1 т вантажів у два рази вище, ніж у Німеччині. Дохід від перевезення одного пасажирів у Франції також вище, ніж у Німеччині.

Висновки

Аналіз реформування структур управління розвинених європейських країн та країн за останні десять років показав:

1. Усі європейські країни, не зважаючи на вимоги директиви 91/440 ЄС, по-різному виконують реформування структури управління залізничним транспортом.

2. Визначити найкращу модель реформування можливо тільки після розробки критерію оптимальності, за яким слід порівнювати різні варіанти структур управління.

3. Для зниження вартості перевезень та залучення на залізничний транспорт нових споживачів транспортних послуг необхідно поділити залізничний транспорт на дві частини: природну монополію та конкурентне середовище. Природну монополію – інфраструктуру залізниць – слід залишити під контролем держави або держава мусить володіти контроль-

ним пакетом акцій товариства. Перевезення вантажів та пасажирів у далекому та приміському сполученні доцільно виконувати на конкурентній основі.

4. Експлуатаційні компанії – оператори за користування інфраструктурою повинні сплачувати їй орендну плату або покупати нитку графіку.

5. Розподілу залізничного транспорту на інфраструктуру та експлуатацію передують окремі облік витрат на вантажні та пасажирські перевезення, ліквідація погашення збитковості пасажирських перевезень за рахунок вантажних перевезень та підтримка пасажирських перевезень за рахунок субсидій держави.

6. Перед тим, як організувати державні пасажирські експлуатаційні компанії – оператори, потрібно розробити систему заходів щодо зниження витрат на пасажирські перевезення, підвищення їх рентабельності за рахунок збільшення обсягів доходів від транспортних та інших послуг.

7. Зміна структури управління залізничним транспортом країни потребує розробки низки законів, нормативних актів та доповнень до оподаткування для юридичного затвердження

нових стосунків між управлінською компанією, компанією інфраструктури та компаніями-операторами.

8. Реформування структури управління слід виконувати поетапно, поступово та послідовно готуючи внесення змін у діяльність нових юридичних осіб чи їх підрозділів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Указ Президента України від 11.06.98. № 615/98 «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу».
2. Директива Ради Європейського співтовариства 91/440/ЄС від 29.07.91 р. «Про розвиток залізниць у Європейському співтоваристві із змінами, викладеними у директиві ЄЕС 2001/12 від 26.02.01 р.»
3. Директива Ради Європейського співтовариства 95/19 ЄС від 19.05.95 р. «Про розподіл виробничих потужностей інфраструктури і оплати за користування інфраструктурою залізниць».
4. Железные дороги мира. 1999. № 3.
5. Железные дороги мира. 2001. № 1, 4, 6.
6. Железные дороги мира. 2002. № 2, 5, 7, 12.

Надійшла до редколегії 21.10.03.