

Т. В. ТЕСЛЕНКО (ДІПТ)

ТЕМПИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ НА ЗАЛІЗНИЦЯХ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ СВІТУ

Зміст статті передбачає аналіз темпів реформування структур управління залізничним транспортом в Німеччині, Польщі та Росії.

Содержание статьи предусматривает анализ темпов реформирования структур управления железнодорожным транспортом в Германии, Польше и России.

The contents of the article envisage an analysis of the rates of railway transport managerial structures reformation in Germany, Poland and Russia.

Вступ

З моменту прийняття Директиви ЄС 91/440, яка передбачає відокремлення експлуатаційної діяльності від володіння інфраструктурою, пройшло 10 років. Можна вважати цей період достатнім для оцінки організаційних структур, які з'явилися за цей період і утворили можливість для вирішення завдань, передбачених Європейською комісією «Європейська транспортна політика 2001 р., час для рішень».

Постановка задачі

Аналіз реформування системи управління транспортом у розвинених країнах Європи та Росії.

Результати

Одним з найбільших впливових регіональних інтеграційних об'єднань світовим товариством визнано Європейський Союз (ЄС), створений у 1957 р. Членами якого є 15 держав Європи, а саме: Німеччина, Італія, Франція, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Данія, Ірландія, Велика Британія, Греція, Іспанія, Португалія, Австрія, Швеція, Фінляндія.

У теперешній час всі держави центральної та східної Європи можна умовно поділити на три великі групи: держави-члени ЄС, держави-кандидати в члени ЄС та держави – потенційні кандидати в члени ЄС. Тобто, щоб увійти в третю групу необхідно повністю відповідати положенням 31 законодавчого акту ЄС. У травні 2004 р. новими членами ЄС стануть ще 10 держав, які за темпами економічного зростання наблизились до держав-членів ЄС, а саме: Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Словенія, Литва, Латвія, Естонія, Кіпр та Мальта. Окрім двох останніх держав всі мають залізниці. Потенційними кандидатами є Болгарія та Ру-

мунія, вступ до ЄС яких запланований на 2007 рік, та Туреччина, час вступу якої ще остаточно не визначений.

Директива ЄС 91/440 містить правові основи приватизації залізничних підприємств європейських держав. У ст. 1 директиви подається принцип, який полягає в тому, що керівництво залізничними підприємствами держав-членів ЄС не повинно залежати від державних та політичних умов, а обсяг послуг, які вони надають, і ціна за них можуть бути встановлені без урахування цих державних та політичних умов. Поняття «залізничне підприємство» визначається ст. 3 директиви. Згідно з визначенням це поняття охоплює всі приватні або публічно-правові підприємства, головна діяльність яких полягає в наданні послуг по перевезенням залізницями вантажів і пасажирів. Надалі Директива пропонує незалежне керівництво транспортним підприємством, але на підприємства інфраструктури це положення поширювати не обов'язково. Директива розподіляє залізничні підприємства і підприємства, які займаються експлуатацією інфраструктури, в обов'язки яких також входить обладнання і поточне утримання залізничних ліній. Питання про форму власності вирішується таким чином: держава-член ЄС сама вирішує залишається вона власником інфраструктури або створюється самостійне підприємство інфраструктури.

На прикладі Німеччини розглянуто основні положення транспортної політики держав-членів ЄС, які схожі одна на одну та відрізняються лише обсягом вантажообігу. Згідно з положеннями транспортної політики ЄС в Німеччині станом на 1999 рік склалась структура, яка повною мірою відповідає потребам внутрішнього та міжнародного транспортного ринків.

Німеччина. Перший етап реформи в Німеччині розпочався в 1994 р. і тривав впродовж 5 років та був використаний для підготовки і вирішення завдань другого етапу – створення цільової структури з самостійних акціонерних товариств на чолі з холдинговою компанією. 1 січня 1994 року було засноване акціонерне товариство залізниць Німеччини – DBAG. Держава має можливість впливати на його діяльність через наглядову раду або збори акціонерів як єдиного акціонера.

На другому етапі реформи в 1999 р. підприємство Deutsche Band (залізниці Німеччини) отримує статус концерну на чолі з холдинговою компанією DBAG. На рис. 1 надана структура управління залізничним транспортом Німеччини, з якої видно – холдингова компанія є управлінською структурою, несе відповідальність за кінцеві результати діяльності залізниць, розподіляє інвестиції між дочірніми компаніями та становить суб'єкт господарювання.

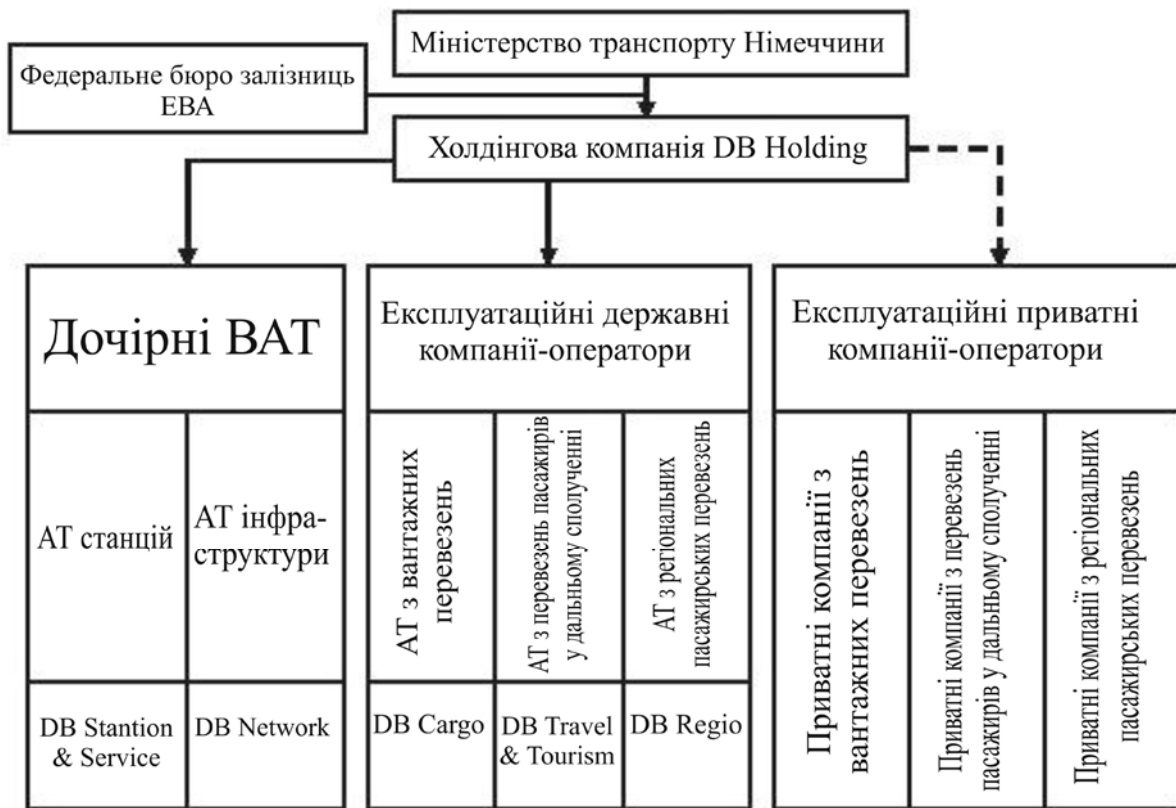


Рис. 1

Відповідальність за стан колії, засобів сигналізації, систем управління перевезеннями і електрифікації несуть компанії інфраструктури. Наступні три компанії виконують функції експлуатації.

Разом з державними АТ на ринку транспортних послуг з'являються приватні компанії, які, в свою чергу, створюють умови для конкуренції, яка сприяє зниженню цін на перевезення.

Державні функції контролю та ліцензування виконує Федеральне бюро залізниць Німеччини (ЕВА).

З основних результатів реформування залізниць Німеччини можна виділити збільшення обсягу наданих транспортних послуг на 10,7 % та збільшення продуктивності праці майже на 100 %.

Польща. Реформування Державних залізниць Польщі (РКР) розпочалося з прийняття у 1990 р. Закону про приватизацію державних компаній, який допускав створення акціонерних товариств із часткою РКР, яка дорівнювала 51 %. Було створено 10 таких компаній, у тому числі, у секторі логістики, виробництва і монтажу систем сигналізації і зв'язку, а також в неосновній діяльності, а саме – у видавництві та поліграфії.

У 1991–1992 рр. із складу РКР були виділені 80 підприємств з технічного обслуговування рухомого складу, виробництва вузлів та деталей, проектування і будівництва цивільних споруд.

На наступному етапі реструктуризації, який розпочався 1 липня 1997 р. були створені сектори: пасажирських перевезень; вантажних пе-

ревежень, в який увійшло тягове господарство та сектор інфраструктури. На підставі прийнятих в 1995 р. законодавчих актів в 2000 р. компанії, зайняті неосновною діяльністю в сфері лікування та іншими були перетворені в акціонерні компанії.

У вересні 2000 р. вступив в дію Закон про статут РКР як холдингової компанії, а неосновні види діяльності в 6-місячний термін були перетворені на дочірні підприємства у формі акціонерних компаній або товариств з обмеженою відповідальністю. Холдингова компанія РКР вступила в права 1 січня 2001 р. Крайнім терміном було визначено 30 червня цього року для створення дочірніх акціонерних компаній. Чотири компанії вклались в означений термін та отримали концесії строком на 50 років.

До другої групи входять компанії формально засновані до 30 червня 2000 р., що розпочали свою діяльність пізніше, а саме: компанія Ferpol з матеріального забезпечення рухомого

складу, постачання палива та утилізації списаної техніки та компанія Fotmasia, яка керує мережею аптек.

Оператор перевезень в міжнародному сполученні РКР Intercity розпочав свою роботу 1 вересня 2001 р. У цей строк планували почати до комерційну діяльність дев'ять компаній з обслуговування інфраструктури і дві – рухомого складу.

До третьої найбільш важливої групи входять компанії, які мають відношення до завершувального етапу комерціалізації та, можливо, приватизації. З 1 жовтня 2001 р. почала діяльність компанія інфраструктури PLK і два оператори: регіональних пасажирських перевезень і вантажних перевезень. Водночас з ними розпочнуть самостійно працювати ще три компанії: тяги, телекомунікацій та інформаційних технологій. На рис. 2 надана існуюча структура управління державними залізницями Польщі.



Рис. 2

Метою реструктуризації РКР шляхом створення холдингової компанії та дочірніх підприємств є орієнтація на досягнення фінансової незалежності галузі. Європейський банк реконструкції та розвитку підтримав РКР і надав до-

помогу у вигляді кредиту в 100 млн євро в грудні 2000 р. та 110 млн євро – в березні 2001 р.

Водночас із реформуванням структури управління передбачено поетапне скорочення чисельності персоналу з 169 до 153 тис. чол.

Майже рік по тому можна підвести перші підсумки реформування польських залізниць. По-перше, прийнята Польщею реформа залізниць є однією із самих прогресивних в Європі (крім Великобританії) за умовами приватизації, передбаченої Законом від 8 вересня 2000 р.

По-друге, з'явилися умови для реальної конкуренції, монополізм РКР як головного національного перевізника залишився в минулому. Але для збереження і відродження залізничного транспорту Польщі необхідно узгоджувати транспортну політику із процесами вступу до Європейського Союзу.

З негативних наслідків необхідно відмітити погіршення фінансового стану РКР, борги якої перевищили 7 млрд злотих. Причину погіршення можна визначити в низькому рівні управління і недосконалості концепції реформи. Головне джерело збитків РКР – пасажирські перевезення. За оцінками РКР для компенсації збитків по пасажирських перевезеннях необхідна дотація з бюджету в обсязі 1,2 млрд злотих в рік, але ця цифра не прийнята міністерством фінансів через відсутність чіткого розподілу витрат за видами перевезень.

Одним з важливих завдань є упорядкування діяльності підприємств, які входять в РКР, та аналіз необхідності збереження всіх створених підприємств. Особливу увагу слід приділити розподілу функцій між підприємствами, виключити випадки перехресного управління деякими функціями.

Особливу увагу привертає питання приватизації. В Європі тільки залізниці Великобританії виведені з-під державного контролю, але не всі прийняті там рішення є успішними. В свою чергу, британський досвід не повинен використовуватись як негативний аргумент проти приватизації. Вступ Польщі до ЄС і пов'язана із цим лібералізація ринку залізничних послуг, а також передбачена в законах Польщі можливість отримання концесій на право виконання перевезень припускає появу приватних підприємств на залізничному транспорті. Існує група підприємств, які рекомендовано приватизувати в першу чергу. Ще до вступу в ЄС повинна бути закінчена модернізація дільниць, які входять до транс'європейських коридорів. Після вступу до ЄС модернізація пошириться на інші дільниці місцевих і міжрегіональних ліній, які доповнюють основну мережу.

Можна зробити припущення, що подальше реформування залізниць передбачає фінансування за рахунок довгострокових кредитів та гарантованих державою облигацій.

Росія. Залізничний транспорт складає основу транспортного комплексу Російської Федерації та має велике економічне, оборонне, соціальне та політичне значення. Залізничні перевезення в значній мірі впливають на стан російської економіки. У зв'язку з географічними умовами країни та особливостями розташування виробництва основні об'єми перевезень товарів виконуються залізничним транспортом.

Залізниці Росії займають перше місце в світі по протяжності електрифікованих магістралей та кількості електровозів, друге (після США) – за експлуатаційною довжиною, рівною 125,9 тис. км (7 % світової мережі), третє – за вантажообігом (після Китаю та США) та за чисельністю пасажирів (після Японії та Індії). Доля залізниць у сумарному вантажообігу всіх видів російського транспорту загального користування складає понад 80 % (в США – 50, в Східній Європі – 30), а в пасажирообігу – понад 41 %.

У галузі залізничного транспорту працюють 1,5 млн чоловік. До її складу входять 17 залізниць, 94 підприємства по ремонту рухомого складу, виробництву машинобудівної продукції, галузевий ремонтно-будівничий комплекс з проектно-вишукувальними організаціями, підприємства торгівлі (4777) та громадського харчування (1430), установи охорони здоров'я, освіти, культури та спорту.

Зношення основних виробничих фондів на залізницях Росії складає більше, ніж 45 %, понад 20 % тепловозів та 30 % електропоїздів знаходяться за межами встановленого терміну служби. Третина вантажних вагонів випущена до 1973 р. та за міцністю не задовольняє нормативам. Морально та фізично застаріли система зв'язку та пристрої електрифікації, в тяжкому стані знаходяться колійне господарство та ремонтні підприємства. Тому необхідність реформування залізничного транспорту Росії має об'єктивний характер. Вартість залізничних перевезень суттєво впливає на ефективність промислового виробництва в Росії, для підтримки її економіки необхідно максимально знизити залізничні тарифи. Після лібералізації цін в 1992 р. темпи зростання тарифів на перевезення вантажів збільшилися у порівнянні з темпами зростання цін в інших галузях промисловості через скорочення державної підтримки федерального залізничного транспорту і переходу на масштабне перехресне субсидювання пасажирських перевезень за рахунок вантажних.

Внаслідок цього рівень транспортних витрат

став непосильним для багатьох підприємств різних галузей народного господарства. Все це вимагає структурної реформи федерального залізничного транспорту. Уряд Російської Федерації 15 травня 1998 р. затвердив Постанову № 448 «О концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта». Основною метою реформи є зниження сукупних народногосподарських витрат на перевезення залізничним транспортом на підставі:

- надання умов для демонополізації окремих сфер діяльності залізничного транспорту і розвитку ринкової конкуренції, доступності інфраструктури залізниць для користувачів різних форм власності;

- зменшення витрат, які фінансуються за рахунок тарифу на перевезення залізничним транспортом шляхом усунення перехресного субсидіювання різних видів перевезень, а також введення бюджетного фінансування витрат на задоволення суспільних потреб;

- посилення державного контролю введенням економічно обґрунтованих тарифів на залізничному транспорті, недопущенням зловживань монопольним становищем на ринку транспортних послуг, а також на ринках з виробництва товарів і послуг для залізничного транспорту;

- створення противитратного економічного механізму діяльності підприємств і організацій залізничного транспорту.

Внаслідок реалізації першого етапу структурних перетворень, передбачених Концепцією і внутрішньогалузевою діяльністю по зменшенню експлуатаційних витрат, була досягнута основна мета, яка проводиться в останні три роки реформ – зниження сукупних народногосподарських витрат на перевезення залізничним транспортом. У 1999 р. навантажування вантажів зросло на 13,5 %, вантажообіг – на 17,7 %, пасажирообіг – на 11,5 % в порівнянні з попереднім роком. Ці тенденції збереглися і в першому півріччі 2000 р. У порівнянні з аналогічним періодом 1999 р. навантажування збільшилось на 14,9 %, вантажообіг – на 17,9 %, пасажирообіг зріс на 25,9 %.

У розробці проекту Концепції розвитку структурної реформи брали участь не тільки співробітники центрального апарату Міністерства шляхів сполучення Росії, але і працівники залізниць, фахівці та експерти з цілого ряду міністерств і державних структур. Проведені робочі наради з начальниками залізниць, начальниками відділків залізниць, представниками Російської профспілки залізничників і

транспортних будівників. На розширеному засіданні Колегії МШС Росії 16 серпня 2000 р. були схвалені основні положення проекту Концепції. Уряд Російської Федерації на засіданні 9 листопада 2000 р. затвердив основні цілі, задачі і принципи реалізації структурної реформи і доручив МШС Росії спільно з іншими міністерствами до 1 квітня 2001 р. розробити Програму структурної реформи залізничного транспорту.

Постановою № 283 від 6 травня 2003 р. Урядом Росії схвалена Програма структурної реформи залізничного транспорту, яка передбачає провести реформування галузі в три етапи.

Перший етап (2001–2002) включає наступні основні положення:

- розробка проектів законодавчих і інших нормативних правових актів, необхідних для реалізації програми структурної реформи на залізничному транспорті;

- розвиток конкурентного сектора в сфері залізничних перевезень, в тому числі створення вантажних компаній-операторів, що володіють власним рухомим складом;

- створення умов для не дискримінаційного доступу до інфраструктури залізничного транспорту користувачів послуг, що надаються на залізничному транспорті;

- інвентаризація майна підприємств залізничного транспорту;

- розділення на залізничному транспорті функцій державного регулювання і господарського керування, створення відкритого акціонерного товариства «Російські залізниці»;

- формування в рамках відкритого акціонерного товариства «Російські залізниці» самостійних структурних підрозділів для здійснення окремих видів підприємницької діяльності на залізничному транспорті.

Другий етап (2003–2006) передбачає:

- реорганізацію відкритого акціонерного товариства «Російські залізниці» шляхом виділення в дочірні акціонерні товариства самостійних структурних підрозділів, що здійснюють окремі види підприємницької діяльності на залізничному транспорті;

- поетапне скорочення перехресного субсидування;

- створення умов для підвищення рівня конкуренції в сфері вантажних і пасажирських перевезень;

- перехід до вільного ціноутворення в конкурентних секторах;

- створення умов для придбання компаніями-операторами магістральних локомотивів;

– залучення інвестицій для розвитку залізничного транспорту.

На третьому етапі (2006–2010) реформування залізничного транспорту продовжиться залучення інвестицій для розвитку залізничного транспорту шляхом продажу пакетів акцій дочірніх товариств, відкритого акціонерного товариства «Російські залізниці» та інших акціонерних товариств, створених на залізничному транспорті за участю державного капіталу.

Розвиток конкуренції в залізничних перевезеннях приведе до підвищення якості й асортименту послуг і до підвищення ефективності залізничного транспорту, збільшення його дос-

тупності. Реалізація програм структурної реформи і розвитку галузі дозволить найближчі п'ять років домогтися корінного поліпшення техніко-економічних показників, а саме: обіг вагона скоротити до 6,6 діб, довести середню вагу поїзда до 4100 т, середньодобовий пробіг локомотива – до 600 км, збільшити продуктивність праці в два рази з одночасним зниженням собівартості перевезень на 26 % і підвищенням їх прибутковості на 30 %. Таким чином, цілком ймовірно, що структура управління російськими залізницями може бути наведена у вигляді, який наданий у статті на рис. 3.

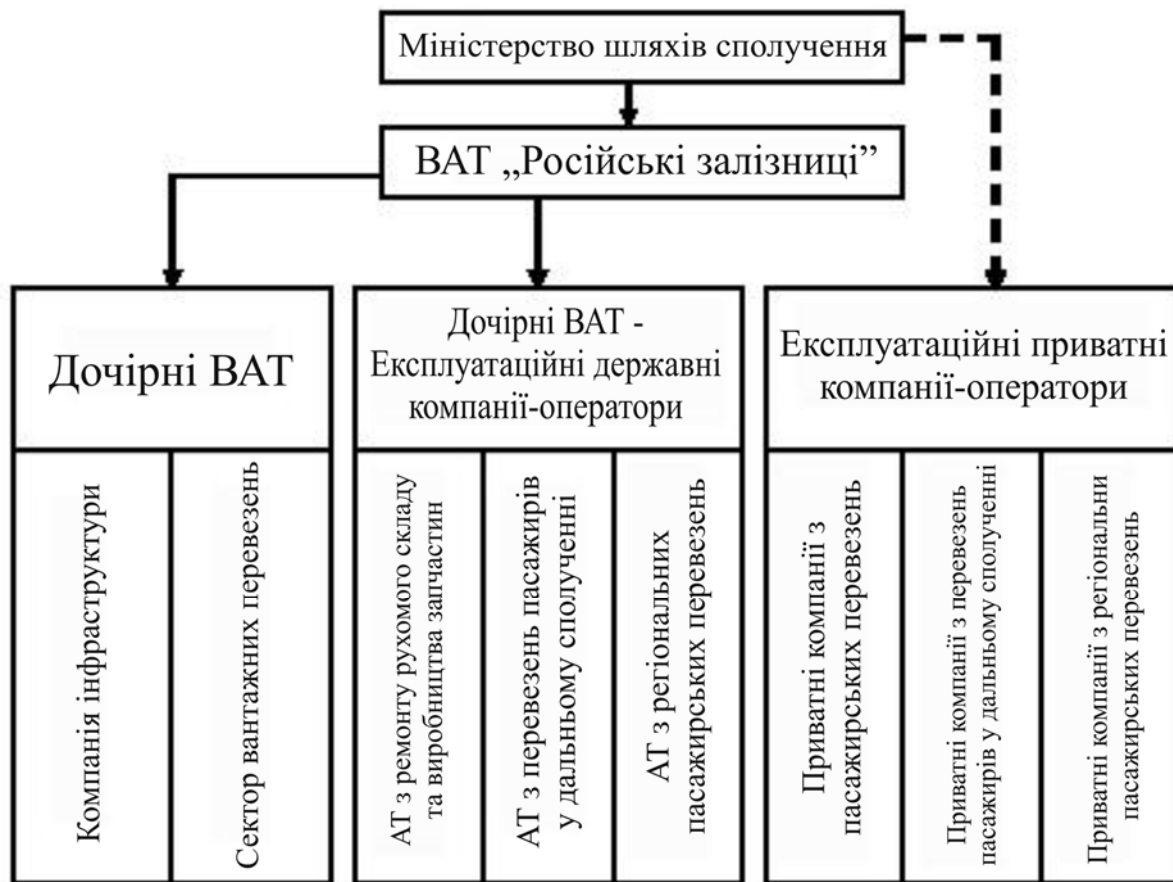


Рис. 3

Висновки

Вважається за доцільне збільшити географію держав для аналізу темпів реформування системи управління залізничним транспортом. Тобто вийти за межі Європи, врахувати досвід держав Євразійського континенту взагалі, а саме Китаю та Японії. Проаналізувати також досвід залізниць держав НАФТА – США та Канади. Ознайомитись з темпами реформування залізниць держав СНД. Урахувати досвід роботи з цього напрямку держав Балтії.

За результатами досліджень відпрацювати єдиний критерій для вибору оптимальної структури управління залізничним транспортом за будь-яких умов функціонування.

БІБЛЮГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Концепція та програма реструктуризації на залізничному транспорті України. – К.: НАБЛА, 1998. – 142 с.
2. Наказ МТУ № 764 від 05.11.01. «Про Концепцію розвитку транспортно-дорожнього комплексу України на середньостроковий період та до 2020 року».

3. Директива 91/440 ЄС від 29.07.91. // Офіс'єль № L 237 від 24.08.91.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.05.98. № 448 «О концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.03. № 283 «Об утверждении плана мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте на 2003–2005 гг.».

Надійшла до редколегії 29.10.03.