

П. В. БЕХ, О. В. ЛАШКОВ, Н. В. РУДЕНКО (Дніпропетровський національний університет залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна)

## ДОСВІД ФРН В ОБЛАСТІ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ

Аналіз реалізованих структурних реформ залізничного транспорту у ведучих країнах Європейського Союзу дозволяє об'єктивно оцінити різні підходи до структурної реформи залізничного транспорту в Україні.

Анализ реализованных структурных реформ железнодорожного транспорта в ведущих странах Европейского Союза позволяет объективно оценить разные подходы до структурной реформы железнодорожного транспорта Украины.

The analysis of the realized structural reforms of railway transport in the leading countries of European Union allows objectively to estimate different approaches to the structural reform of railway transport of Ukraine.

Аналіз реалізованих структурних реформ залізничного транспорту у ведучих країнах Європейського союзу – Великобританії, Німеччині, Франції і Швеції - дозволяє об'єктивно оцінити різні підходи до структурної реформи залізничного транспорту в Україні. Як порівнювальні параметри для аналізу узяті початкові умови реформ, основні структурні рішення і їхні результати за 7-8 річний період.

На початок реформи залізничного транспорту в європейських країнах були наступні умови:

- початкова точка відліку - 1991 рік: прийняття директиви Європейського Союзу «Про розвиток підприємств залізничного транспорту ЄС», що визначила необхідність проведення реформи і її умови;

- наявність до початку реформи досвіду функціонування державних залізничних компаній як суб'єктів господарювання;

- серйозні фінансові проблеми: велика заборгованість, збитковість пасажирських перевезень, утрата значної частки ринку через зростаючу конкуренцію з боку інших видів транспорту;

- відсутність проблеми перехресного субсидування, тому що збиткові пасажирські перевезення як суспільно значимі послуги субсидювалися державою;

- високий рівень інтегрування галузі, технічного прогресу і якості обслуговування користувачів;

- готовність держави до надання необхідної підтримки: погашення заборгованості, продовження субсидування збиткових видів перевезень, вкладення інвестицій в інфраструктуру й у ряді випадків, як, наприклад, у Німеччині, до рішення соціальних проблем працівників галузі;

- вимога міжнародних організацій (насамперед ЄС) прискорити початок і проведення ліберальних реформ;

- фактична відсутність значення фактора національної безпеки для даної галузі.

У липні 1991 р. Європейська Рада прийняла директиву №440, що визначає основні напрямки політики ЄС в області залізничного транспорту і містить в собі перелік вимог до залізниць країн - членів ЄС.

Директива 91/440 стала важливим додатковим стимулом реформи і у той же час істотно вплинула на її зміст. Відповідно до цієї директиви від країн - членів ЄС потрібно:

- додати їх національним залізничним системам повну господарську самостійність;

- оздоровити їхнє фінансове становище і списати або реструктурувати їхню довгострокову заборгованість;

- відокремити інфраструктуру від експлуатаційної діяльності, принаймні, у фінансовій сфері (повний організаційний поділ допускається, але не є обов'язковим) і не допускати перерозподілу субсидій;

- гарантувати на справедливих комерційних умовах вільний доступ третіх сторін до колії та інших елементів залізничної інфраструктури;

- установити, що виконання соціально значимих функцій може бути покладене на залізницю тільки за умови наявності відповідних фінансових компенсацій.

Починаючи з 50-х років на залізницях Німеччини з'явилися наростаючі труднощі, що знайшло своє відображення в падінні їхньої частки на ринку транспортних послуг і стрімкому збільшенні дефіциту. Ослаблення позицій

залізничного транспорту стало результатом цілої сукупності факторів, а саме:

- лавиноподібного росту кількості власних автомашин;
- розвитку і якісного удосконалювання автотодорожньої мережі;
- зміни характеру запропонованих до перевезення вантажів, що характеризується зниженням питомої ваги тих видів вантажів, транспортування яких залізничним транспортом найбільш зручне;
- розробки нових концепцій і методів логістики, для втілення яких автомобільний транспорт виявився найбільш придатним.

Поряд з перерахованими факторами загальноекономічного характеру визначений вплив зробили також наступні специфічні фактори, що відносяться саме до залізничного транспорту:

- втручання держави в процес прийняття рішень по керуванню залізничним транспортом; обмеження, що накладаються Законом про державні підприємства і Законом про бюджет (так, наприклад, всі інвестиції на суму понад 5 млн. марок повинні були затверджуватися в кожному окремому випадку федеральним міністерством транспорту за узгодженням з федеральним міністерством фінансів);
- недостатня ефективність і гнучкість керування;
- порівняно тверді тарифи і ціни, що затверджувалися державою, підміняли ринкові ціни, регульовані попитом та пропозицією;
- відсутність можливостей для фінансового стимулювання працівників, оскільки залізничні працівники були державними службовцями тому керівні принципи, що стосуються винагороди працівників, або присудження премій, повинні були затверджуватися трьома різними міністерствами;
- німецькі провінції (землі) використовували своїх представників у Наглядацькій Раді для відстоювання місцевих інтересів. Закон про залізницю в Німеччині давав їм право одержувати інформацію про рішення, що стосується керування залізницями, і впливати на прийняття таких рішень.

У результаті сукупної дії всіх перерахованих вище факторів частка Федеральних залізниць ФРН у пасажирських перевезеннях на території країни (за винятком східних земель) скоротилася з 16 % у 1960 р. до 6 % у 1990 р., і у вантажних за ті ж роки - з 37 % до 20 %.

Нарешті, після об'єднання Німеччини в 1990 р, залізниця ФРН зштовхнулася з нелегкою проблемою адаптації в єдину транспортну

мережу країни залізниць колишньої НДР, що в умовах руйнування централізованої економіки виявилися на грані краху. Для того щоб привести цю систему у відповідність зі стандартами західнонімецьких залізниць, необхідно було зробити інвестиції, що по оцінках набагато перевищували, 100 млрд. марок.

У 1993 р. борги залізниць в обох частинах Німеччини досягли в сукупності 70 млрд. марок, що приблизно вдвічі перевищувало розмір їхнього річного доходу. Щорічно збитки від основної діяльності склали порядку 3-5 млрд. марок, при цьому щорічна фінансова підтримка з боку уряду зросла з 3,5 млрд. марок у 1970 р. до приблизно 13 млрд. марок у середині 80-х років.

У 1989 р. уряд створив Комісію з залізничному транспорту, для того, щоб остання рекомендувала методи, які б поставили всю систему на міцну фінансову основу (після об'єднання необхідно було враховувати і залізницю колишньої східнонімецької держави). За прогнозами Комісії, у 2000 р. втрати всієї системи залізничного транспорту в об'єднаній Німеччині повинні були скласти 41 млрд. марок. Це було б рівносильне фінансовому краху всієї системи залізничного транспорту Німеччини.

У політичних і фінансових колах країни, у засобах масової інформації усе голосніше звучали вимоги реорганізувати залізницю і провести їхню повну або часткову приватизацію для того, щоб зменшити тиск на державний бюджет і підвищити ефективність роботи цього виду транспорту.

Одночасно на порядок денний встала і необхідність врахування вимог загальноєвропейської політики, що формується, в області залізничного транспорту.

Найбільш важливі моменти концепції реформи системи залізничного транспорту в Німеччині можна, на думку німецьких фахівців, звести до наступного:

- звільнення «нових» залізниць від їхнього боргового тягара і так званих «успадкованих боргів», за які нові комерційні структури не могли нести відповідальність;
- створення організаційної структури, що дозволяла б об'єднаній системі залізничного транспорту ефективно переборювати існуючі недоліки системи і забезпечувати незалежне і відповідальне керівництво системою залізничного транспорту в майбутньому;
- вибір правової форми акціонерної компанії як найбільш ефективної з управлінської точки зору;

- у стратегічному і організаційному плані нова система залізничного транспорту повинна бути орієнтована на ті сфери підприємницької діяльності, що обіцяють залізничній компанії найкращі перспективи;

- чіткий поділ державних і комерційних функцій, а саме: відповідальність держави повинна обмежуватися державним сектором і функціями, які виконуються в загальних інтересах, повинні здійснюватися на договірній основі, тобто послуги, надані залізничною компанією, повинні купуватися в неї;

- інвестиції в нову інфраструктуру, її заміну або розширення будуть вважатися обов'язком держави, як це має місце у випадку автомобільного, морського і повітряного транспорту, однак відповідальність за обслуговування інфраструктури буде нести сама залізнична компанія, а не якийсь державний орган по залізничному транспортові;

- держава візьме на себе відповідальність за інвестиції, необхідні для того, щоб привести в належний стан систему залізничного транспорту колишньої НДР, і пасажирські залізничні перевезення будуть побудовані по регіональному принципу, тобто відповідальність за них переходить до федеральних земель, що будуть отримувати необхідні послуги у залізничній компанії, використовуючи для цього фінансові засоби, надані федеральними органами влади.

На то, щоб ліквідувати всі перешкоди в законодавчій області, треба було майже два роки (вважаючи з моменту представлення комісією своєї доповіді).

Під впливом відзначених вище факторів парламент ФРН прийняв у грудні 1993 р. законопроект про залізничну реформу. Законопроект являє собою пакет з п'яти нових окремих законів, а також великого числа доповнень і виправлень, що відносилися до більш ніж 130 раніше прийнятих законодавчих актів. Прийняття законопроекту спричинило за собою необхідність змін і в Конституції ФРН, оскільки стаття 87 останньої установлювала відповідальність держави за функціонуванням залізничного транспорту.

Відповідно до обраної концепції реформи, її було вирішено проводити в кілька етапів. На першому етапі, що почався в січні 1994 р., залізниця ФРН і НДР були злиті воедино і перетворені в Акціонерне товариство "Німецькі залізниці" (АТ НЗ), весь пакет акцій якого залишився у власності держави. Поряд з АТ НЗ були засновані два нових державних відомства – Федеральне залізничне управління (ФЗУ) і Адміністрація по управлінню нерухомим майном залізниць, яке не використовується ними в їхній повсякденній діяльності.

ністрація по управлінню нерухомим майном залізниць, яке не використовується ними в їхній повсякденній діяльності.

За пропозицією керівництва АТ НЗ і ведучих німецьких залізничних експертів концепція оздоровлення залізничного транспорту Німеччини була викладена в «Програмі дій акціонерного товариства «Німецькі залізниці» (AGPI). Ця програма являє собою план радикальної переорієнтації АТ НЗ у компанію, орієнтовану на ринок, на клієнта і на одержання прибутку.

У програму включено 180 різних проектів по всіх дев'ятьох галузевих і центральних підрозділах АТ НЗ.

Стратегічні задачі, поставлені перед АТ НЗ, сформульовані в концепції в такий спосіб:

1. Заходи, які орієнтовані на ринок:

- поліпшення якості і розширення асортименту послуг залізничного транспорту;

- розробка простій і зрозумілої для користувача системи цін і поліпшення збуту;

- оптимізація внутрішньої структури компанії і партнерів по кооперації, а також організація оперативних і стратегічних союзів.

2. Заходи щодо підвищення провізної спроможності залізничного транспорту за рахунок спрощення експлуатаційного процесу і застосування сучасної техніки, результатом чого повинне бути відчутне зниження витрат.

3. Удосконалення інструментів управління і керування, зокрема, шляхом застосування сучасної високопродуктивної обчислювальної техніки й інформаційних систем, що працюють в оперативному режимі.

4. Створення секторів по видах діяльності.

Одночасно зі створенням АТ НЗ усередині нової структури було створено кілька секторів по видах діяльності (бізнес-секторів). Такими секторами стали пасажирські перевезення дальнього сполучення, місцеві і приміські перевезення, перевезення вантажів, інфраструктура (колія і колійне господарство), а також служба тяги і депо. Кожен сектор має власний бюджет і зобов'язаний домагатися рентабельності.

Розробка концепції структурної реформи державних залізниць Німеччини почалася в 1989 році. Відповідні законодавчі норми, включаючи зміни в Конституції, набрали сили в 1994 році. У результаті цих перетворень була створена єдина вертикально інтегрована компанія - Deutsche Bahn AG - як холдингова компанія. Основною її задачею є керування концерном і виконання ролі єдиного акціонера в п'ятих акціонерних товариствах, у яких були

виділені окремі напрямки діяльності залізничного господарства [Geschäftsbericht, 1994]:

- мережа залізниць;
- вантажоперевезення;
- дальнє пасажирське сполучення;
- приміське сполучення;
- пасажирські вокзали;
- перевезення дрібних відправок;
- будівництво залізниць;
- заводи;
- депо.

К 2004 року були створені умови для котирування і продажу акцій окремих компаній і/або самої холдингової компанії на фондових біржах. При цьому Конституція встановлює, що більшість акцій компанії, що володіє інфраструктурою, повинне залишатися у власності держави.

В даний час відбувається виділення компанії, що володіє інфраструктурою, зі складу холдингу. Незважаючи на протидію керівництва холдингу, Міністерство транспорту Німеччини і компетентна незалежна консультативна комісія наполягають на тому, щоб монополія холдингової компанії на інфраструктуру повинна бути припинена. При цьому інфраструктура не підлягає приватизації і повинна залишатися у власності держави. Необхідність відокремити інфраструктуру від вантажо- і пасажироперевезень вважається незаперечною.

### **Порівняльна оцінка «німецької моделі» реформ**

Наростання дефіцитів державних залізничних систем і падіння їхньої частки в загальних обсягах перевезень було не стільки специфічно німецької, скільки загальноєвропейської і навіть, у якомусь ступені, загальносвітовою тенденцією. Починаючи з другої половини 80-х років цілий ряд таких систем зштовхнувся з нагальною потребою проведення організаційних реформ, спрямованих на подолання даної тенденції, і до цього часу вже накопичений досвід, що дозволяє зіставити моделі реформ, випробувані в різних країнах.

У цьому зв'язку необхідно відзначити, що «німецька модель» одержала в міжнародній залізничній пресі одну з найбільш високих оцінок. Насамперед, вона розглядається як відносно вільна від елементів політизації й ідеологічного догматизму, властивих, на думку багатьох, «британської моделі» (у випадку з Великобританією, як вважають деякі фахівці, політичне керівництво заздалегідь визначило орієнтири реформи, виходячи з ідеологічних критеріїв, і

вже потім під ці критерії «підганялися» зміст і хід реформи). Приватизація, як підкреслюють німецькі фахівці, розглядалася у ФРН суцільно як один із засобів підвищення ефективності, але не як самоціль.

Крім того, розроблювачі плану реформ і керівники галузі, а також уряд ФРН у цілому постаралися заручитися в питанні про реформування залізничного транспорту можливо більш широкою національною підтримкою.

Ще одна особливість німецької моделі реформи полягає в тім, що процес залізничної приватизації в Німеччині привів до фактичного переходу повноважень по організації залізничних перевезень у руки регіональної і місцевої влади, що підсилило їхні можливості планувати і здійснювати комплексний розвиток сфери транспорту у своїх регіонах: У законодавстві обумовлюється лише, що такий розвиток повинний проходити в контексті «Чесної і вільної конкуренції» між різними видами транспорту.

Нарешті в умовах німецької моделі процес планування соціально необхідних перевезень у більшому ступені відкритий для конкуренції, тому що перевізні послуги можуть надаватися будь-якою кількістю перевізників і на основі будь-якої кількості ліцензій.

Можна стверджувати, що «німецька модель» є однією з найбільш пророблених спроб знайти компроміс між загальними принципами ринкової ефективності (потребуєчими, крім іншого, максимальної гнучкості і максимального наближення менеджера і взагалі будь-якого працівника до результатів своєї праці) і специфічними умовами залізничного транспорту, успішність роботи якого багато в чому зв'язана саме з його здатністю функціонувати як єдине ціле або, принаймні, як система взаємопоможуваних елементів. У цій якості досвід ФРН заслуговує на пильну увагу і подальше вивчення.

### **БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК**

1. Efron B. Bootstrap methods: Another look at the jackknife. – Ann. Statist, 1979, v.7, pp. 1-26.
2. Klein M. A Primal Method for Minimal Cost Flows – Man. Sci., 14(3), 1967, pp. 205 – 220 c.
3. Sinnecker E. DB Cargo auf dem Weg in einen Verkehrsmarkt des Wandels. (Германские железные дороги и условия их функционирования на транспортных рынках ГПНТБ России), Eisenbahningenieur 48, 10 1997. – с. 8 – 10.
4. Syslo M. M., Kovalik J. S. Discrete optimization algorithms. – New Jersey: Prentise - hall, 1983. – 541p.

Надійшла до редакції 25.02.2011

Прийнята до друку 01.03.2011