

ПРИВАТИЗАЦИЯ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ ПУТЕМ КОНЦЕССИОНИРОВАНИЯ

Причины и последствия приватизации в Латинской Америке

Доклад Б. Мартина
для Международной федерации
транспортников (ITF)

при научной поддержке А.Б. Урбано

январь 2002 г.

Об авторе

Брендан Мартин является независимым научным консультантом и автором публикаций на политические темы. Наряду с политическими аспектами трудовой деятельности и вопросами социальных последствий реформ государственного сектора сферы услуг в круг его интересов входят проблемы публично-правовых органов управления и приватизации, а также разработка моделей участия в капитале и управлении предприятием. Почти в 50 странах мира Брендан Мартин реализовал исследовательские и образовательные программы и разработал политические целевые установки для международных и национальных профсоюзных организаций, в том числе для Международной организации труда (МОТ), а также для Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Кроме того, он входил в состав консультативной группы по вопросам приватизации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и являлся членом специальной рабочей группы по приватизации Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД).

Брендан Мартин является автором книги "В государственных интересах? Приватизация и реформа государственного сектора", вышедшей в 1994 г. в издательстве Zed Books. Кроме того, в том же издательстве вскоре выйдет его новая книга "На службе обществу". Он является автором большого количества докладов, статей и других документов. Для более подробного ознакомления с ними и другими публикациями просьба обращаться по адресу:

Brendan Martin,
Public World,
29 Moresby Road,
London, E59LE

Телефон: +44 20 8806 7107
Факс: +44 20 8806 5814
E-Mail: bmartin@publicworld.org

Автор благодарит:

Международную федерацию транспортников (ITF) и в особенности ее генерального секретаря Дэвида Кокрофта, а также секретаря секций внутреннего транспорта Маку Урата за их поручение и помощь в составлении настоящего доклада. Автор благодарит также всех функционеров профессиональных союзов, присоединившихся к Международной федерации транспортников, которые внесли вклад в обеспечение информации, "ноу-хау" и моральной поддержки при выполнении настоящей работы. Особая благодарность Жану Барре из Объединенного союза транспортников ЮАР (SATAWU), за его деятельное участие.

Автор приносит благодарность Ана Беатрис Урбано за компетентную научную поддержку, особенно при составлении главы, посвященной Бразилии, а также Грэхему Бразерс, бывшему ранее заместителем Генерального секретаря Международной федерации транспортников, за ознакомление с проектом настоящего доклада и критические замечания к нему. Благодаря его просмотру доклад не содержит ошибок и неточностей, которые в противном случае неизбежно имели бы место, поскольку автор является новичком в области железнодорожного транспорта. Автор также благодарен всем неупомянутым помощникам.

СО Д Е Р Ж А Н И Е

	Стр.
1. ВВЕДЕНИЕ	5
1.1 Основная задача и цель настоящего доклада	5
1.2 Обзор развития и результаты настоящего доклада	7
1.3 Типичные структурные изменения на железнодорожном транспорте	10
1.4 Проблемы государственных компаний и движущие силы реструктуризации	13
1.5 МВФ, МБРР и реструктуризация	16
2. ВЫДАЧА КОНЦЕССИЙ: ОСНОВНАЯ СТРАТЕГИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ	18
2.1 Почему приватизация железных дорог осуществляется путем концессионирования	18
2.2 Реструктуризация как основание для концессионирования	20
2.3 Динамика концессионирования	22
2.4 Примеры концессионных договоров	24
3. КОНЦЕССИОНИРОВАНИЕ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ	26
3.1 Влияние на государственный бюджет и инвестиции	26
3.2 Влияние на грузовые и пассажирские перевозки	28
3.3 Влияние на охрану труда	33
3.4 Влияние на качество работы и занятость	35
3.5 Влияние на государственные позиции	37
4. ПРИВАТИЗАЦИЯ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ НА ПРИМЕРЕ БРАЗИЛИИ	39
4.1 История бразильских железных дорог	39
4.2 Государство – собственник железных дорог	41
4.3 Процесс приватизации	42
4.4 Инвестиции и процесс концентрации	44
4.5 Изменение объемов грузовых и пассажирских перевозок	45
4.6 Охрана труда на железнодорожном транспорте	46
4.7 Занятость, условия труда и увольнения	47
4.8 Перспектива	48
5. ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ	48

ВВЕДЕНИЕ

1.1 Основная задача и цель настоящего доклада

90-е годы характеризовались "ренессансом приватизации железнодорожного транспорта в экономически развитых государствах по истечении полувекового периода его функционирования как национализированного или государственного транспортного предприятия", как это отмечено в докладе МБРР в 1999 г. В странах, относящихся к клиентам МБРР, превалирующей формой приватизации являлась передача ответственности за обслуживание и инвестирование инфраструктуры частным компаниям на основе долгосрочных концессий. МБРР в большей степени, чем любая другая международная организация, способствовал развитию этой тенденции, которая активно использовалась как инструмент приватизационной политики и как условие для обеспечения настоятельно необходимых инвестиций и мероприятий по реструктуризации железнодорожного транспорта.

Заказ на предлагаемый доклад был получен от Международной федерации транспортников в июне 2001 г. по инициативе секции железнодорожного транспорта, конференция которой состоялась в октябре 2000 г. в Дурбане (ЮАР). Он посвящен опыту, накопленному при выдаче железнодорожных концессий в Латинской Америке. Выбор пал именно на Латинскую Америку потому, что в этом регионе, а точнее – в Аргентине, впервые была проведена крупномасштабная проверка последствий выдачи железнодорожной концессии в "развивающейся стране" при поддержке МБРР, а также потому, что латиноамериканские государства в большей степени, чем где бы то ни было, следовали примеру своего соседа.

В Латинской Америке не только было выдано большинство железнодорожных концессий, но и отмечено активное вложение капиталов МБРР при выдаче этих концессий, не в последнюю очередь благодаря усилиям самого МБРР. И все же, содержание этого доклада имеет значение и для других регионов мира, потому что, во-первых, имеется наблюдаемая в мировом масштабе тенденция к политической конвергенции в общественной сфере обслуживания, что поддерживается и используется такими международными организациями, как МБРР. Во-вторых, МБРР рекомендует другим странам ориентироваться на опыт Латинской Америки с целью его использования.

В докладе более подробно рассматривается опыт Аргентины, Бразилии и Мексики. Он представляет собой попытку оценить суть как позитивных,

так и негативных сторон приватизации путем выдачи концессий, однако посвящен преимущественно исследованию негативных сторон, поскольку они до настоящего времени слабо изучены. Что касается достоинств, то они достаточно широко разъяснялись и рекламировались в публикациях МБРР, а также в политических документах и докладах правительств и самих частных эксплуатантов железных дорог. Настоящее критическое рассмотрение должно не создавать ложную картину, а вернуть сложившееся ложное представление к истинному состоянию.

Остается надеяться, что настоящий доклад поможет профсоюзам, входящим в Международную федерацию транспортников, не только в Латинской Америке, но и в странах других континентов оценить накопленный опыт и выработать собственную политическую стратегию для определения тенденций приватизации. Профсоюзы должны владеть более исчерпывающей информацией по приватизации железных дорог, рассчитывать на помощь в своих усилиях по обеспечению сотрудничества правительств, работодателей и международных организаций с работниками железнодорожного транспорта и их профсоюзами и участвовать в разработке моделей реструктуризации и модернизации железнодорожной отрасли.

Предлагаемый документ является продолжением и развитием доклада, составленного в октябре 1997 г. для Международной федерации транспортников и имеющего название "Структурные изменения и приватизация железных дорог: стратегия МБРР и государственная практика в странах Кот-д'Ивуар и Гана". Однако он не заменяет предыдущий доклад, а лишь дополняет его. Содержащийся в нем анализ, как и ранее, актуален для профсоюзов, входящих в Международную федерацию транспортников, в особенности для профсоюзов африканских стран, расположенных к югу Сахары (хотя приведенные здесь результаты исследований по латиноамериканским странам более актуальны прежде всего для Южной Африки). Содержащийся в прежнем докладе эскиз политики МБРР в настоящей работе не обновлялся, поскольку он сохранил свою актуальность.

Из-за ограниченности средств, имеющихся в распоряжении в данном проекте, оценка производилась преимущественно по уже опубликованным источникам, хотя к рассмотрению принимались и внутренние профсоюзные документы. Большая часть информации в настоящем докладе была заимствована из документов МБРР, который не только форсировал многие мероприятия, но и отслеживал и регистрировал результаты их реализации с большей полнотой, чем другие официальные или научные организации.

1.2 Обзор развития и результаты настоящего доклада

В течение последних 10 лет получила развитие возникшая в 80-е годы мировая тенденция приватизации государственной сферы обслуживания. Господствующей формой приватизации на железнодорожном транспорте (так же, как и в государственных отраслях, обеспечивающих энерго- и водоснабжение) являлась выдача долгосрочных концессий частным компаниям. При этом речь идет, как правило, о консорциумах, в которых объединяются транснациональные (в большинстве случаев американские) компании и банки, специализирующиеся в железнодорожном секторе экономики, а также местные фирмы, часто заинтересованные прежде всего в грузовых железнодорожных перевозках. В общем случае, частным компаниям в соответствии с условиями концессии передается ответственность за развитие и текущее содержание инфраструктуры, а также за коммерческую эксплуатацию и взывание сборов, в то время как государство формально остается собственником недвижимости.

В части приватизации железных дорог путем выдачи концессий Латинская Америка отвоевала у Африки лидирующие позиции в мире. Восемь латиноамериканских стран – Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Коста-Рика, Гватемала, Мексика и Перу – в 90-е годы разработали более или менее широко распространенную систему концессионирования для частных компаний. Однако, не только развивающиеся страны пошли по пути приватизации. Япония, Новая Зеландия и Великобритания относятся к государствам-членам Организации экономического сотрудничества и развития, которые в той или другой форме открыли свои железные дороги для частных владельцев и эксплуатантов. В странах Европейского Союза, судя по всем предпосылкам, эта тенденция будет иметь еще более явно выраженный характер, если в них будут руководствоваться директивой ЕС 91-440, предусматривающей разделение национальной железнодорожной системы на инфраструктуру и грузовые и пассажирские перевозки, а также открытие доступа к сети иностранным операторам.

Если оценивать перспективы международного развития в первые десять лет нового тысячелетия, т.е. спустя десять лет с момента опубликования в 1999 г. доклада МБРР, упомянутого в начале настоящего текста, то придется сказать не только о развитии тенденций приватизации. Это было бы упрощением действительности. Многие заключенные в 90-х годах концессионные договоры в настоящее время переоформляются, т.к. правительства, частные операторы, грузоотправители и пассажиры достаточно глубоко осознали преимущества и недостатки финансирования и организации эксплуатационной деятельности частными компаниями. На практике оказалось гораздо сложнее, чем в теории, согласовать

общественный интерес с экономическими интересами соответствующих компаний с помощью договоров и предписаний.

Причина этого не в последнюю очередь заключается в том, что определение понятия "общественный интерес" является спорным. Далее, МБРР и другие международные организации возлагают большие надежды на развитие сектора железнодорожной инфраструктуры, поскольку в контексте растущей либерализации мировой торговли экономическое и социальное развитие тесно связано с расширением экспорта. Только таким образом можно обеспечить вклад в экономический рост и борьбу с бедностью. На это должны быть ориентированы национальные и региональные органы управления. Когда железнодорожные перевозки в большей степени соответствуют рыночным условиям, развитие инфраструктуры идет форсированными темпами. Следует отметить также, что инфраструктура и предоставляемые услуги в большей степени ориентированы на требования крупных транснациональных производителей наиболее значимых экспортных товаров вместо того, чтобы обеспечить мелким и средним производителям возможность создания экономически более эффективных локальных рынков. Этот приоритет находит свое отражение в неоднозначных проявлениях приватизации посредством концессионирования.

Несомненно, приватизация в некоторых случаях влечет за собой массовые инвестиции и значительное повышение производительности. И в некоторых странах с помощью концессионирования даже была обеспечена модернизация части железнодорожной инфраструктуры, так что государство и налогоплательщики не должны были больше субсидировать постоянно убыточные железные дороги. Однако это был ни в коем случае не вынужденный выход, и когда к нему прибегали, с ним были связаны далеко идущие социальные последствия.

Прежде всего накопленный к настоящему времени опыт подтверждает азбучную истину, что хотя часть железнодорожной сети может эксплуатироваться с прибылью, однако другая часть (и сеть как система в целом) должна стимулироваться государственными средствами вне зависимости от того, проведена приватизация или нет. Альтернативой может быть государственное регулирование социально и экономически важных, но нерентабельных видов деятельности, как это было реализовано в некоторых дальних пассажирских сообщениях в странах Латинской Америки, или увеличение стоимости проезда, что часто используется в системах городского транспорта. Как правило, концессионер в сфере грузовых перевозок делает отчисления в пользу государства, в то время как концессионер в сфере пассажирских перевозок должен государством субсидироваться.

Безусловно, выдача концессий была связана с определенным снижением затрат, что прежде всего вызывалось массовыми сокращениями количества рабочих мест. В латиноамериканских странах, на которые в данном исследовании делается основной акцент, количество служащих, занятых непосредственно на железных дорогах, было сокращено, как правило, на 75%. Такие массовые сокращения стали возможными прежде всего за счет финансовой помощи МБРР. Хотя при этом и создавались отдельные рабочие места, однако, большинство из них предоставлялись на договорной или субподрядной основе. Остается неясным, скомпенсировали ли эти вновь созданные рабочие места потерю рабочих мест на железных дорогах, а также насколько изменились условия труда в результате размещения заказов у внешнего подрядчика. На эти и многие другие важные вопросы можно ответить лишь в рамках широкомасштабного и дорогостоящего исследовательского проекта.

Последствия для оставшихся на своих местах работников были различными и находились в зависимости от уровня квалификации работника, мощи профсоюза и ряда других факторов, влияющих на состояние рынка труда. Налицо отчетливые признаки возрастания трудовой нагрузки (чего интуитивно можно ожидать при массовом сокращении рабочих мест) и ухудшения охраны труда и здоровья работников. Однако в целом приватизация оказывает различное воздействие на уровень охраны труда в целом. В ряде случаев благодаря использованию более эффективных систем менеджмента или новых технологий обеспечивалось улучшение ситуации, а в некоторых случаях налицо было определенное ухудшение.

1.3 Типичные структурные изменения на железнодорожном транспорте

Хотя многие железные дороги в момент основания находились в частной собственности, во второй половине XX века они принадлежали государству, и это являлось положительным фактором, поскольку частные владельцы были не в состоянии так организовать грузовые и пассажирские перевозки, чтобы оптимальным образом обслуживать экономику страны в целом или соответствовать потребностям социальной сферы. Объемы и особенности использования инвестиционного капитала, а также специфика железнодорожной отрасли как естественного монополиста обусловили взятие ее государством под свой контроль, что явилось предпосылкой целенаправленного стратегического развития отрасли.

"Благодаря малому сопротивлению качению стальных колес по стальным рельсам железнодорожный транспорт отличался максимальной экономией топлива и относительной дешевизной" – так сказано в докладе МБРР. И далее: "С началом промышленной революции это обстоятельство обусловило стремительное развитие железнодорожного транспорта как первого массового транспортного средства, предназначенного в первую очередь для населения. По военно-стратегическим и экономическим соображениям того времени в большинстве стран было принято решение в пользу той или иной формы государственного контроля над железными дорогами. Во многих государствах этот факт был закреплен законодательным путем". Поскольку такая модель развития железнодорожного транспорта хорошо зарекомендовала себя в передовых промышленно развитых странах, позднее она была заимствована и для бывших колониальных стран, добившихся независимости и приступивших к формированию собственной экономики.

В том же докладе МБРР, кроме того, говорится: "Государственный контроль над железнодорожной отраслью включает в себя субсидирование, обязательства эксплуатанта по безусловному обеспечению деятельности линий, которые зачастую являются нерентабельными, утвержденные графики движения и предложение специальных услуг, касающихся стратегической продукции или товаров. Основным соображением в пользу государственного регулирования как ранее, так и сейчас является необходимость функционирования железнодорожной отрасли как средства преодоления географических границ в отдельных регионах, обеспечения экономического развития отсталых областей и гарантированного минимального транспортного обслуживания определенной части населения".

Государства осуществляют управление железными дорогами посредством различных организационных структур. В некоторых странах они подчиняются непосредственно государственному органу власти, в других являются более или менее автономными компаниями, обязанными отчитываться перед правительством. "Наиболее динамичной рыночной структурой железнодорожного транспорта во многих местах является отдельная компания с единым управлением инфраструктурой и перевозочной деятельностью, осуществляемыми по поручению государства" – такое резюме дает МБРР в своем докладе. "Несмотря на некоторую разницу в степени экономической независимости, традиционные контрольные и регулирующие методы для компаний такого вида были сравнительно одинаковыми. В общем случае исходят из того, что вследствие естественной монополии национальной компании государственные интересы следует защищать путем целевого регулирования ценовой политики и предлагаемых услуг. Кроме того, компании были обязаны все новые запросы удовлетворять по одной и той же стоимости. Для закрытия имеющихся линий или введения новых сообщений требовалось разрешение государственных органов. Конкуренция была редкостью, да она и не поощрялась, поскольку на первом месте стояло сохранение государственного характера регулирования деятельности железнодорожной отрасли".

Однако в 90-е годы постепенно все изменилось. С того момента, когда в 1991 г. была передана в частную концессию аргентинская линия Росарио–Баиа^{*}, в процесс приватизации железных дорог включились как минимум еще 13 "развивающихся стран". Тем временем остальная часть сети железных дорог Аргентины также была приватизирована. Согласно прогнозу МБРР, "в первой половине 1998 г. финансовое завершение получили еще 6 проектов, связанных с железными дорогами. При сохранении существующей тенденции следует рассчитывать на их передачу частным компаниям".

Латинская Америка стремительно движется по пути приватизации, неотступно следуя за Африкой. Из банка данных МБРР под названием "Частный капитал в инфраструктуре" следует, что в восьми странах Латинской Америки заключено в общей сложности 26 концессионных договоров с частными компаниями – это 80% мирового количества концессий такого рода. "Это можно объяснить позитивным опытом участия частного капитала в инфраструктуре других отраслей экономики", – полагает МБРР, хотя, наверное, можно поспорить о том, насколько позитивной является приватизация отраслей водоснабжения и

^{*} полное название Росарио–де–Санта-Фе, речной порт на р. Парана и Баиа-Бланка – крупный морской порт, соединены ж.-д. магистралью – Прим. перев.

энергоснабжения. "Многие латиноамериканские правительства уже накопили опыт выдачи концессий компаниям, специализирующимся в электрификации, телекоммуникации, а также в водоснабжении и канализации".

Другой фрагмент высказываний МБРР: "Начиная с 1988 г. все большее число латиноамериканских государств публикует планы приватизации своих авиационных, телефонных, энергетических и нефтегазовых компаний и с потрясающей быстротой претворяет эти планы в жизнь. В период с 1988 г. по 1993 г. в шести странах были приватизированы телефонные компании, девять авиационных компаний и от двух до четырех компаний в отраслях энергоснабжения, железнодорожного транспорта и водоснабжения. За короткое время Аргентина вырвалась далеко вперед по этим направлениям".

Хотя и после 1998 г. вступали в действие другие приватизационные проекты – например, в Замбии и Зимбабве, – они реализовывались гораздо более низкими темпами. Как следует из данных МБРР, это замедление отмечено за последние три года, поскольку за предшествующее им трехлетие количество вновь стартующих проектов было больше. С другой стороны, правительства все большего числа стран сталкиваются с необходимостью реструктуризации железнодорожного транспорта, как об этом заявили делегаты конференции на секции железнодорожного транспорта Международной федерации транспортников в октябре 2000 г. Поскольку приватизация путем концессионирования является господствующей стратегией реструктуризации во всем мире, представляется возможным и даже вероятным, что развитие снова примет ускоренные темпы.

В любом случае из опыта 90-х годов необходимо извлечь уроки. Если развитие в сторону частного предпринимательства имеет нелинейный характер, возможно, в этом повинны последствия приватизации в тех странах, которые обратились к ней с 1990 г. Некоторые из указанных последствий уже представлены в настоящем докладе. И хотя результаты имеют неоднозначный характер, с уверенностью можно сказать, что работникам следует опасаться негативных сопутствующих проявлений, в то время как ожидаемые позитивные эффекты в экономическом и социальном развитии могут, отчасти, и не проявиться.

Даже в случае реализации не самого плохого сценария, остаются причины для настороженности. Катастрофические последствия приватизации железных дорог в Великобритании, возможно, добавят скепсиса лицам, ответственным за политические решения в других странах, хотя поборники приватизации стремятся преподнести ее как позитивную, но

плохо реализованную идею. Тем временем, многие ответственные лица задаются вопросом, действительно ли приватизация является оптимальным и экономически целесообразным путем модернизации, совершенствования эксплуатационной работы и повышения качества обслуживания, и если да, то каким образом можно заставить частного эксплуатанта осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы она шла на пользу охране труда, экономическому развитию регионов и социальных структур, а также решению проблем в других аспектах общественных интересов.

1.4 Проблемы государственных компаний и движущие силы реструктуризации

После нефтяного кризиса 70-х годов и финансовых, долговых и бюджетных кризисов, потрясших в 80-х годах многие страны мира, с возрастающей силой была востребована роль государства в экономическом и социальном развитии. Кризисы углубили зависимость многих стран от международных финансовых кругов и породили (прежде всего в США и ориентированных на американскую политику международных организациях) невиданную до сих пор уверенность в том, что неоклассическая экономика в состоянии решить все проблемы общества.

Кредиты и другая финансовая помощь предоставлялись международными финансовыми организациями, в частности, Международным валютным фондом (МВФ) и МБРР на определенных условиях, предполагающих выполнение страной-получателем пакета мероприятий. Последние включали в себя сокращение государственных расходов и приватизацию государственных компаний в сфере обслуживания – элементы так называемого "Вашингтонского соглашения" – и привели к резкому сокращению инвестиций в железнодорожный транспорт. Эта хроническая нехватка средств – а она дополнительно усугублялась за счет других факторов, например, урбанизации, которая увеличивает нагрузку на транспортную инфраструктуру в быстро растущих городах, – послужила среди прочих поводом для приватизации как единственно возможной и перспективной с финансовой точки зрения модели привлечения необходимых инвестиций, эффективного управления железнодорожным транспортом и предотвращения упадка в этой отрасли.

Однако проблемы железных дорог не исчерпывались недостаточными инвестициями и растущей потребностью в транспортном обслуживании городов. В прежних колониях они были убыточны из-за особенностей сложившейся экономической структуры. Аргентинский профсоюз работников железнодорожного транспорта Sindicato La Fraternidad отразил множество проблем национальных железных дорог в пункте, раскрывающем их происхождение: "Британские и французские железные

дороги в Латинской Америке были построены с целью перемещения полезных ископаемых на европейские рынки, что обусловило ориентацию железнодорожных линий от внутренних районов страны к морским портам. При этом практически не обращалось внимания на то, объединяет ли железнодорожная сеть обширные производственные площади страны". Эту проблему Аргентина разделила со многими другими странами Латинской Америки и Африки.

В том же самом отчете профсоюза указывается, что аргентинские железные дороги с 60-х годов получали инвестиции в мизерном объеме, недостаточном для выполнения даже той весьма ограниченной задачи, которая ставилась перед ними. Денежные средства щедрым потоком направлялись на строительство автомобильных дорог. Конкурентное давление других видов транспорта (воздушного, а в некоторых странах – автомобильного) явилось одним из факторов, обусловивших утрату железными дорогами своих позиций на транспортном рынке. Политика и коррумпированность военных диктатур в Аргентине и в других названных в отчете странах также способствовали упадку железнодорожного транспорта. "Условия реструктуризации аргентинских железных дорог типичным образом предопределялись централизованными бюрократическими структурами страны, для которой с середины 50-х годов стал характерным дефицит политических целевых установок" – это цитата из отчета профсоюза.

Эти и другие факторы привели к тому, что аргентинские железные дороги, как, впрочем, и железные дороги в других странах в течение 20 лет приходили в упадок, пока в 1991 г. МБРР не создал прецедент, осуществив приватизацию железной дороги. За период с 1965 г. до 1990 г. объем пассажирских перевозок в дальних сообщениях сократился на 25%, а на городском транспорте Буэнос-Айреса – на 35%. Падение объема грузовых перевозок за тот же период оказалось еще более значительным, составив 50%. С 1970 г. по 1989 г. железные дороги утрачивали свою роль на рынке как пассажирских, так и грузовых перевозок, значительно уступая другим видам транспорта. За последние 15 лет этого периода одни лишь расходы на заработную плату персонала государственной железнодорожной компании Аргентины (Ferrocarriles Argentinos) превысили ее доходы.

В этом факте нашла свое отражение еще одна проблема, заключающаяся в том, что правительство все меньше денег выделяло на инвестирование железнодорожного транспорта, часто резервируя их под создание новых рабочих мест для снятия социальной напряженности в обществе и предоставления вакансий рабочим и служащим преданным режиму гражданам. Авторитет и историческое прошлое профсоюзов работников железнодорожного транспорта сыграли решающую роль в том, что

правительство не решилось возложить свои проблемы на плечи железнодорожников путем сокращения рабочих мест в этой отрасли. Однако, правительства в то же время не выделяли достаточных инвестиций на то, чтобы оптимально использовать опыт и "ноу-хау" работников железнодорожного транспорта. В 1990 г. в Аргентине железнодорожное полотно наполовину находилось в плохом или едва пригодном к эксплуатации состоянии, при этом почти 50% локомотивов были неисправны, эксплуатационная деятельность осуществлялась практически только за счет государственного дотирования. В результате, как только встал вопрос о поиске возможности сокращения государственных расходов, убыточный железнодорожный транспорт сразу же оказался в поле зрения.

Комментарий МБРР: "В таком протекционистском окружении эксплуатационный дефицит большинства железнодорожных компаний в 1970 – 1980 гг. непрерывно возрастал. Кроме того, вследствие социальных обязательств практически невозможно было осуществить увольнения или снижение заработной платы работников. В некоторых странах компании встали перед необходимостью покрывать дефицит путем взятия кредитов, благодаря чему их бухгалтерская отчетность практически оказалась оторванной от реальности. Главными проблемами в связи с традиционной политикой, проводимой в отношении железнодорожного транспорта, явились: а) возросшие убытки, которые, как правило, погашались государственными субсидиями; б) резко возросший дефицит компаний и в) сосредоточение деловой активности исключительно на производственных проблемах вместо ориентации на экономические и рыночные цели".

Описанные проблемы необходимо было каким-то образом решать. Не только возникла огромная нехватка капиталовложений, но и стали появляться все более новые технологии – в области электронной обработки данных и телекоммуникации, а также в контейнерных перевозках, благодаря которым можно было значительно усовершенствовать эксплуатационную деятельность железных дорог и существенно сократить затраты. Однако для опустошенных массовыми убытками железнодорожных компаний не мог стоять вопрос о приобретении новой техники, хотя ведущие экономические круги требовали обеспечения более скоростных, экономичных и надежных грузовых перевозок; такие же требования предъявлялись пассажирами к пригородным перевозкам. Назрела насущная необходимость решительных перемен.

1.5 МВФ, МБРР и реструктуризация

В действительности, проведенные мероприятия отчасти характеризовались тем обстоятельством, что экономические проблемы, которые во многих странах приводили к острому экономическому кризису на железнодорожном транспорте, способствовали также усилению зависимости от международных финансовых организаций. Программа стабилизации, предложенная МВФ, и программа реструктуризации, предложенная МБРР, привели к тому, что правительства больше не в состоянии были осуществлять в нужном объеме инвестиции в железнодорожный транспорт и другие общественные сферы обслуживания, поскольку распорядители финансовых средств настаивали на том, чтобы сократить государственные расходы, а не увеличивать их. Позднее те же международные организации потребовали провести приватизацию как предварительное условие поддержки инвестициями с их стороны с тем, чтобы решить те самые проблемы, которые ими же и были вызваны.

В отчете сказано: "В то же время, многие латиноамериканские страны подверглись воздействию программ жесткой экономической стабилизации и реструктуризации, последствиями которых явились мероприятия по значительной экономии и жесткой политике управления. По этой причине расходы на развитие инфраструктуры неумолимо сокращались. К 1993 г. многие страны оказались не в состоянии проводить даже настоятельно необходимые мероприятия, относящиеся к инфраструктуре. Для того, чтобы улучшить перевозочную деятельность и сократить нагрузку на государственный бюджет, многие государства региона решили приватизировать инфраструктуру железных дорог, передав их в концессию".

Резюме МБРР: "Правительства стремились передать инвестиционные риски частному сектору, который с готовностью их принимал лишь в том случае, если договор заключался на длительный срок (от 10 до 15 лет) при обязательствах эксплуатанта делать инвестиции только в подвижной состав, но только до 90-х годов, когда путевой структуре потребовался серьезный ремонт".

МБРР не только породил проблемы, которые должны были решаться путем приватизации, но и провел эту приватизацию (как связанное с предоставлением займов требование), усугубив вышеназванные проблемы. "Однако и многосторонние организации были важными кредиторами для инвестирования инфраструктуры в Латинской Америке", – говорится в следующем отчете. "С 1971 г. по 1993 г. Межамериканский банк развития (IADB) ежегодно предоставлял в среднем 1,8 млрд. долл. США для

проектов по развитию инфраструктуры". В 1990-х годах МБРР сделал свою поддержку еще более явно зависимой от приватизации: "Международная финансовая корпорация (МФК), являющаяся самостоятельным финансовым подразделением МБРР, усиленно настаивала на инвестировании в инфраструктуру частного капитала. В 1993 г. размеры ее кредитов и инвестиций в инфраструктуру увеличились на 330 млн. долл. США с тем, чтобы довести объем финансирования проектов в области инфраструктуры до 3,5 млрд. долл. США. Размер инвестиций МФК в мировом масштабе достигает 15–25% от общего объема частных инвестиций в инфраструктуру, который оценочно составляет от 14 до 20 млрд. долл. США в год".

Связанные с приватизацией инвестиции в инфраструктуру, в том числе и в инфраструктуру железнодорожного транспорта, в 90-е годы продолжали возрастать. В одном из многочисленных отчетов МБРР об опыте приватизации можно прочесть: "Либерализация транспортного сектора в 90-е годы развивалась драматично; параллельно с этим частные эксплуатанты и инвесторы, вкладывающие средства в транспортную инфраструктуру, во всем мире приобретали все большее значение. Растущее вовлечение капитала частного сектора часто отражало изменение в идеологической оценке роли государства, связанное с недовольством предоставляемым им обслуживанием. Однако главной причиной этого явилось то, что правительства вследствие затяжных финансовых кризисов вынуждены были обратить взоры на частных инвесторов. Финансирование сектора частным порядком предоставляет также возможность реструктуризации с целью последующего увеличения его производительности".

Еще в одном исследовании МБРР приходит к следующему заключению: "Большинство проектов в области железнодорожного транспорта реализовывалось в странах с длительной историей его развития, в которых частные эксплуатанты ранее уже действовали в этом секторе экономики. Большие финансовые убытки и слабая эксплуатационная деятельность побудили правительства вновь обратиться к частным инвесторам. В результате недостаточного государственного инвестирования у отправителей грузов возникло желание установить контроль над железнодорожной сетью. Кроме того, привлекала перспектива получения надежного источника доходов".

Однако, для раскрытия потенциала частные "спонсоры" должны были сократить затраты и количество рабочих мест (МБРР регулярно использует понятие "спонсоры" для компаний, которые объединились в концессионный консорциум, хотя это понятие указывает скорее на благотворительный, чем на экономически мотивированный характер

намерений). Поэтому МБРР именно для железнодорожного транспорта разработал новую форму технической поддержки: прямое финансирование затрат, связанных с сокращением рабочих мест, как подготовка к выдаче концессий. Без такой поддержки было бы невозможно предложить "спонсорам" какие-либо "вызывающие доверие условия по договору". Таким образом "спонсоры" в действительности подвергаются ограниченному риску, поскольку основную финансовую нагрузку берет на себя государство.

2. ВЫДАЧА КОНЦЕССИЙ: ОСНОВНАЯ СТРАТЕГИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

2.1 Почему приватизация железных дорог осуществляется путем концессионирования

Концессии являются наиболее приемлемой формой приватизации железных дорог. В докладе МБРР об имеющихся в базе данных проектах говорится: "Главенствующей формой договорного объединения частных компаний в железнодорожном секторе является концессия, которая относится к управлению и эксплуатации существующих железных дорог и требует значительных капитальных затрат частных спонсоров. Из 37 имеющихся в базе данных проектов 22 относятся именно к подобной форме".

В другом исследовании МБРР имеется следующее заключение: "Только отдельные железные дороги были действительно приватизированы, к числу последних примеров относятся: Canadian National, East Japan, Conrail в США, а также управление инфраструктурой и грузовые перевозки бывших Британских железных дорог. Правительства большинства стран, тем не менее, предпочитали отдавать железные дороги в концессии. Концессии были предпочтительнее потому, что таким образом правительства надеялись сохранить за собой все преимущества по контролю над инфраструктурой (по крайней мере, на политическом уровне), а частный сектор брал на себя эксплуатацию инфраструктуры и привлечение клиентуры".

Данное объяснение передачи в концессию как наиболее распространенной формы приватизации железных дорог не является достаточным. Так как государство остается собственником инфраструктуры, оно может делать вид, что сохраняет над ней контроль. Тем самым оно может даже смягчить скептически настроенных избирателей и работников железных дорог, ведь оно же сделало невозможным реколонизацию земельных владений своей страны и сохранило за собой право голоса. Многие правительства даже

утверждают, что концессия является не формой приватизации, а формой сотрудничества, при которой преимущества государственного владения оптимально сочетаются с экономическими стимулами, доступом к инвестиционному капиталу и новым технологиям, а также структурам управления частным сектором.

Еще одним вынужденным мотивом приватизации посредством концессий может быть то обстоятельство, что частные структуры не заинтересованы во взятии под свою ответственность устройств и сооружений, так как в этом случае они подвергают себя высокому риску, связанному, кроме прочего, с плохим или ненадежным состоянием принимаемых на баланс объектов. Государство, как правило (за исключением Великобритании), остается собственником недвижимой инфраструктуры, хотя принятие в концессию в большинстве случаев также связано с необходимостью определенных частных инвестиций как в элементы инфраструктуры, так и в осуществляемые частными фирмами перевозочные услуги.

Другая причина предпочтения концессий, возможно, кроется в истории железнодорожного транспорта: концессии были всегда. В исследовании МБРР сказано: "В истории создания концессий нет ничего нового. Многие железные дороги изначально создавались и управлялись как концессионные предприятия. И если бы после второй мировой войны не прошла волна национализации (прежде всего в странах, которые были освобождены от колониальной зависимости), то многие из них никогда бы не попали в государственное управление". Это противоречивое утверждение должно навести на мысль, что национализированные железные дороги были временным заблуждением, исправить которое может только возвращение к системе концессий.

Не только МБРР считает приватизацию неизбежной. В исследовании МОТ сказано: "Сдача железных дорог в концессию в начале 90-х годов в Аргентине и Великобритании, а также предварительные мероприятия Европейской Комиссии имели успех. Успех этих мер, при отсутствии реальных альтернатив позволил этой модели распространиться в Латинской Америке. Впоследствии Африка, Ближний Восток и Азия также перешли к концессиям. Аналогичный процесс, частично связанный с концессиями, частично базирующийся на приватизации, имеет место в некоторых странах-членах ЕС".

В другом распространенном МБРР исследовании приводится еще одно преимущество системы концессий: государство способно более эффективно вмешиваться в работу железных дорог, чем это возможно в других моделях приватизации: "Посредством договоров о концессии можно избежать отдельных негативных последствий управления

предприятиями со стороны частных структур, например, установления завышенных цен и заниженных стандартов на перевозки". И далее: "Концессии являются наиболее предпочтительной формой реструктурирования, так как государство сохраняет за собой контроль над основными фондами, а частные компании осуществляют повседневную эксплуатацию инфраструктуры в соответствии с установленными в договоре правилами. Тем самым проблемы, связанные с традиционным регулированием, становятся вопросом соблюдения договора".

В данной связи имеет большое значение, что сложилась практика пересмотра концессионных договоров с компаниями на эксплуатацию инфраструктуры и их переоформления по прошествии двух или трех лет в договоры сроком на 30 лет, так как первоначальный мотив их заключения теряет свою актуальность.

2.2 Реструктуризация как основание для концессионирования

Предпосылкой для выдачи концессий на железнодорожном транспорте является не только отделение инфраструктуры от эксплуатации, но и разделение по различным видам перевозочных услуг для предоставления различных концессий. Тем самым, среди прочего, достигается отделение прибыльных или потенциально прибыльных услуг от убыточных, на которые, правда, также могут предоставляться концессии, которые впоследствии будут связаны с гарантированными государственными субсидиями. В качестве подготовки к концессионированию особенно важно отделить грузовые перевозки от пассажирских, а пассажирские перевозки разделить на дальние и местные, причем последние часто включают в себя эксплуатацию метрополитенов. Как правило, пассажирские перевозки в процессе реструктуризации децентрализируются. Однако поскольку округа или общины часто не обладают достаточными средствами для их субсидирования, многие из этих перевозок более не могут осуществляться.

Предварительным условием для всех видов приватизации является претворение в жизнь широкого спектра мероприятий по реструктуризации, так как частные компании-эксплуатанты сети рассчитывают на то, что государство возьмет на себя большую часть ответственности, например, за сокращения рабочих мест. "Мероприятия включают в себя изменение законов и другие относящиеся к железным дорогам меры по регулированию, сокращение рабочих мест, решение вопросов, связанных с уходом на пенсию и с тем, какую часть собственности государство продаст, а какую – оставит за собой. Кроме того, должны быть приняты меры к тому, чтобы государство оплачивало нерентабельные, но

социально необходимые перевозки. Это связано с точным определением договоров о концессиях и их основных условиях".

Отделение инфраструктуры от эксплуатации и выделение различных видов перевозок в отдельные производственные единицы может принести исключительно позитивные результаты, так как расходы станут более прозрачными, а управление предприятием – децентрализованным. Но, с другой стороны, из-за уменьшения величины предприятия эффект экономии затрат и преимущества диверсификации будут утрачены. Кроме того, государство более не сможет интегрировать железные дороги в стратегические программы развития транспорта. "Часто как аргумент против разделения сетей указывают на то, что предлагаемые услуги по перевозкам, применяемый подвижной состав, а также качественные, количественные и технические характеристики инфраструктуры так тесно взаимосвязаны между собой, что они должны планироваться в комплексе," – говорится в опубликованном МБРР исследовании.

Разделение железнодорожных сетей может оказаться препятствием для пассажирских перевозок, так как предоставление ниток графика будет осложнено, и на основе договорных соглашений возникнут дополнительные финансовые затраты на реорганизацию, связанные с объединением независимых друг от друга компаний под одной крышей. Эти и другие недостатки особенно проявились в Великобритании, где приватизация была проведена таким образом, что были приватизированы как перевозки, так и инфраструктура железных дорог.

Это самый крайний случай в реформах железных дорог. В 80-е годы отдельные страны реформировали свои железные дороги путем передачи ответственности государственным компаниям, которые не в такой степени зависимы от политики, как государственный орган, руководящий железнодорожным транспортом. Также, многие разделяли перевозки на прибыльные и затратные. Отдельные страны приватизировали второстепенные сферы услуг, например сферу питания. Некоторые пошли дальше, передав, например, обслуживание инфраструктуры и другие производственные сферы, связанные с обеспечением основной деятельности, на договорной основе внешним компаниям, которые сами, в свою очередь, нанимали субподрядчиков. Имеются также примеры приватизации в сфере управления перевозками – форма приватизации, которая во многих странах распространилась и на основную деятельность – эксплуатацию поездов. Это относится к концессиям, которые обязаны также, и это закреплено в договоре с государством, осуществлять обновление инфраструктуры.

2.3 Динамика концессионирования

Приватизация железных дорог в Латинской Америке пошла путем отделения грузовых и пассажирских перевозок, а также предоставления концессий либо на оба вида перевозок, либо только на грузовые, причем в последнем случае пассажирские перевозки оставались в руках государства, будучи, тем не менее, в большинстве случаев децентрализованы. Вследствие этого концессии чаще встречаются в грузовых перевозках, чем в пассажирских, и имеют форму консорциумов, которые состоят из национальных компаний – большей частью крупных клиентов грузовых перевозок, и иностранных компаний, чаще всего из США, занимающихся эксплуатацией сети. Финансирование осуществляется разными путями. "В большинстве стран финансирование инфраструктуры частными компаниями происходит практически исключительно посредством прямого долевого участия в капитале, получения кредитов за границей, а также промежуточных краткосрочных кредитов в банках или, в отдельных случаях, государственных гарантийных кредитов."

Соглашения о концессиях имеют как вертикальный (функциональный), так и горизонтальный (географический) аспект. Аргентина, Бразилия, Колумбия и Мексика создавали региональные фирмы. В Чили было создано четыре компании по пассажирским и две компании по грузовым перевозкам с обособленной компанией по эксплуатации инфраструктуры. На основе содержащейся в базе данных информации МБРР утверждает: "В 76% случаев правительство доверило недвижимое имущество и подвижной состав как вертикально интегрированное предприятие частному сектору, при этом уже во время тендера оно рассчитывало на конкуренцию." И далее: "Правительства отдельных стран пошли еще дальше. Они требовали от концессионеров открыть сеть для конкурентов".

Срок действия договоров о концессиях варьировался. Правительства искали компромисс между краткосрочными договорами, которые допускали бóльшую конкуренцию и по причине малого срока действия подразумевали больше государственного контроля, и долгосрочными соглашениями, в результате которых увеличивалась инвестиционная активность. В Аргентине предоставлялись 30-летние концессии на грузовые перевозки и 10–20-летние – на приватизированные позднее пассажирские перевозки.

Анализ представленных предложений также осуществлялся в соответствии с различными критериями. При предоставлении концессий на убыточные виды перевозок выбирались те компании, которые предлагали государству бóльшие суммы. В тех видах перевозок, которые имели хорошие

эксплуатационные показатели, и которые государство хотело бы сохранить, так как это представлялось привлекательным с социальной и экономической точек зрения, решающими являлись потенциально самые низкие государственные субсидии. В отдельных случаях тендеры были открытыми, в других - выполнялся предварительный отбор кандидатов.

В выборе критериев важнейшую роль играют государственные приоритеты, при этом общие целевые установки ставятся на разные чаши весов с финансовыми факторами. Но в связи с тем, что давление на общественные финансы часто является решающим фактором в процессе приватизации, на выбор концессионеров и условий договоров основное влияние оказал именно этот аспект, хотя учитывались и другие критерии. В Аргентине пытались, например, наряду с широким спектром целевых установок включать в договора также качественные и количественные критерии оценки. Заявки на шесть концессий по грузовым железнодорожным перевозкам рассматривались с точки зрения учета нетто-стоимости средств, выплачиваемых государству в течение первых 15 лет срока действия договора, качества бизнес-планов и инвестиционных программ, числа планируемых рабочих мест, предлагаемой платы за пользование железнодорожными путями для пассажирских поездов и доли участия Аргентины в консорциуме. Когда речь шла о предоставлении концессий на перевозки по сети метрополитена, правительство значительно упростило критерии предоставления концессий, поставив на первое место максимальное сокращение государственных субсидий. Бразилия "предоставила шесть концессий на региональные дороги тем претендентам, которые предложили максимальную цену выше начальной, предложенной правительством. Концессионеры должны были сразу же после заключения сделки выплатить аванс, кроме того, на период всего срока действия договора устанавливались регулярные отчисления."

Различны были также обязательства концессионеров в отношении потенциальных конкурентов или других предприятий, желающих использовать инфраструктуру. В Аргентине, например, концессионеры по грузовым перевозкам, имея эксклюзивное право на грузовые перевозки по "своим" веткам, обязаны были предоставлять их в распоряжение по предварительно согласованным тарифам для оставшихся в ведении государства пассажирских перевозок. В других случаях концессионеры, хотя и получали вначале исключительные права на использование, но в договоре было указано, что конкуренты по прошествии определенного периода времени имеют право на пользование инфраструктурой.

2.4 Примеры концессионных договоров

Интегрированная аргентинская железнодорожная сеть была поделена на три части: грузовые, междугородные перевозки и городскую железную дорогу (в Буэнос-Айресе). Грузовые перевозки были дополнительно разделены на шесть региональных, вертикально интегрированных франчайзинговых предприятий, которые приблизительно соответствовали существовавшим ранее, до национализации 1948 г., частным структурам. После этого отдельные виды перевозок были отданы на 30-летний срок консорциумам, которые состояли из аргентинских и международных предприятий.

Государство остается собственником недвижимости (путь и железнодорожные станции) и подвижного состава, которые в рамках договоров предоставляются концессионерам в аренду. Под вертикальной интеграцией подразумевается, что каждый из шести концессионеров отвечает за все мероприятия, связанные с модернизацией и техническим обслуживанием недвижимых основных средств (путей и станций), с непосредственной эксплуатацией, а также маркетингом и финансовым контролем. Кроме того, в соответствии с договором концессионеры обязаны осуществлять инвестиции в модернизацию инфраструктуры. За это компаниям-концессионерам предоставлялись монопольные права, хотя они, как сказано выше, за определенную плату должны были предоставлять свои железнодорожные магистрали для пассажирских перевозок. Эти компании имели право также сами осуществлять пассажирские перевозки, хотя и не были обязаны это делать.

Междугородные пассажирские перевозки были предоставлены на усмотрение провинций, которые могли либо осуществлять их с использованием собственных средств, либо не осуществлять вообще. На практике у провинций не оставалось выбора, так как они не имели финансовых ресурсов. Поэтому большинство из них вынуждены были от этого отказаться. Если же они решались на самостоятельное выполнение пассажирских перевозок, им приходилось заключать договора с владельцами концессий на грузовые перевозки на использование путевых сооружений. Исследования по рентабельности междугородных пассажирских перевозок показали, что рентабельным может быть только единственный коридор – железнодорожная магистраль между столицей Буэнос-Айресом и популярным курортом Мар-дель-Плата.

На городские перевозки заключались договора сроком на 10 лет. (Хотя метрополитен в Буэнос-Айресе был отдан в концессию на 20 лет.) В отличие от грузовых перевозок критерии предоставления концессий были

проще: государство определяло планы инвестирования и модернизации и предоставляло концессии тому консорциуму, который для их осуществления требовал меньше государственных дотаций. В отличие от концессий на грузовые перевозки, которые должны были осуществлять выплаты государству, здесь речь шла о так называемых негативных (нерентабельных) концессиях, когда государство само предоставляло средства этим концессиям.

К 1996 г. в Аргентине были определены все концессии. В том же году Мексика начала разделение в сфере всех железнодорожных перевозок на три региональные компании и еще одну, четвертую, которая обслуживала столицу, а также выделение нескольких коротких линий. Все три региональные концессионные компании занимались преимущественно грузовыми перевозками и были в 1998 г. приватизированы. Государство осталось собственником инфраструктуры, но выставило эти три компании на продажу. Концессии сроком на 50 лет предусматривали обязательства по техническому обслуживанию и осуществлению инвестиций, а каждая из компаний получала долю в четвертой компании в размере 25% уставного капитала (оставшиеся 25% сохранило за собой государство).

Северо-восточная концессия отошла мексикано-американскому консорциуму *Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM)*, состоящему из мексиканского транспортного предприятия ТММ и компании *Kansas City Southern (США)*. Консорциум заплатил за эту концессию около 1,4 млрд. долл. США. Северо-западная концессия также была продана. Ее приобрел за 524 млн. долл. США мексикано-американский консорциум *Ferrocarril Mexicano (Ferromex)*, состоящий из *Grupo Mexico* и *Union Pacific*. Самая мелкая из этих трех компаний была продана за 322 млн. долл. США мексиканскому предприятию *Grupo Tribasa*. Пассажирские перевозки остались в ведении государства, но были сильно сокращены. Основной причиной приватизации в Мексике явилось стимулирование и удешевление международных перевозок в рамках североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА). В других латиноамериканских странах толчком к приватизации также явилось желание развития международного сотрудничества.

3. КОНЦЕССИОНИРОВАНИЕ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ

3.1 Влияние на государственный бюджет и инвестиции

Согласно статистике банка данных МБРР, приватизационные проекты в 37 развивающихся странах, начатые до 1998г., потребовали инвестиционных затрат в размере 14 млрд. долл. США. Разумеется, отдельные концессии предусматривали инвестиционные обязательства в различном размере. Соответственно общественный бюджет в различной мере был освобожден от ответственности за выделение инвестиционных средств.

В 1999 г. в Монтеррей (Мексика) состоялась международная конференция по транспорту. В одном из прочитанных на заседании докладов говорилось, что частные компании получили "значительные суммы на модернизацию инфраструктуры, совершенствование эксплуатационного процесса и информационных систем". Директор одного из консорциумов пояснил, что его компании (совместное предприятие с железной дорогой Texas Mexican) предоставлен кредит в 230 млн. долл. США и при этом он весь пойдет на развитие интермодальных портов в Мексике и США. Кроме того, инвестиции будут направлены на модернизацию информационных систем.

Другой американо-мексиканский консорциум планирует инвестиции в размере 218 млн. долл. США, направляемые прежде всего на совершенствование инфраструктуры, телекоммуникаций и устройств сигнализации. Решено также сконцентрировать усилия на повышении интермодальных мощностей и совершенствовании информационных систем с тем, чтобы можно было удовлетворять потребности крупных клиентов.

Однако, дела в Мексике идут далеко не всегда по плану. Одна из концессионных компаний уже на начальном этапе столкнулась с финансовыми трудностями и потребовала от государства повышения оставшейся части капиталовложений в проект, чтобы таким образом закрыть свои прорехи. Тем не менее, по оценке мексиканского правительства государственные расходы на железнодорожный транспорт сократились на 400 млн. долл. США в год.

В отчете МБРР о ситуации в Аргентине также сообщается о подобном опыте, когда реальность несколько отличается от того, что первоначально представлялось государству. "Наиболее болезненно прошло сокращение персонала от 92 тыс. до 17 тыс. человек. Это повлекло за собой ряд

политических проблем, так как не были достигнуты ожидаемые цели. Несмотря на приватизацию и сокращение общественных расходов на железнодорожный сектор, правительство по-прежнему должно было дополнительно выделять 400 млн. долл. ежегодно. Кроме того, оно приняло на себя обязательства в последующие 20 лет инвестировать 6 млрд. долл. США".

Однако экономический и финансовый кризис в Аргентине привел к тому, что государство оказалось не в состоянии обеспечивать дотации. Это поставило под угрозу концессионеров и привело к тому, что они со своей стороны больше не могли выполнять обязательства в отношении правительства. Так, аргентинские грузовые концессионеры отстают по платежам концессионных сборов государству на сумму более 15 млн. долл. США.

Аргентинские пассажирские компании сумели снизить размер доплаты на одного пассажира, так как объем пассажирских перевозок вырос. Но: "Выводы не совсем точны... На основании разобщенных и не поддающихся проверке результатов за 1998 г. и 1999 г. большинство концессионных договоров должно было быть пересмотрено, так что слишком высокие на момент приватизации ожидания не оправдались." И: "Частные компании-эксплуатанты требуют повышения субсидий на метрополитены для того, чтобы можно было покрыть эксплуатационные расходы и собственные капиталовложения."

Некоторые эксперты по финансированию инвестиций указывают на финансовые проблемы, которые влечет за собой использование договора на концессию как средства финансирования инфраструктуры. Они подчеркивают, что латиноамериканские банки-посредники почти исключительно специализируются на краткосрочных кредитах, и едва ли предложат долгосрочный кредит, который жизненно важен для многих инфраструктурных проектов. Кроме того, местные рынки капитала так слабо развиты, что также не могут предложить долгосрочный кредит. Из-за этих факторов ряд потенциальных концессионеров не могут участвовать в тендере, что ограничивает конкуренцию. В свою очередь это вызывает рост стоимости капитала, что в конечном счете отражается на тарифах.

А поскольку за пределами страны большинство инвестиционных средств предлагается в долларах США, концессионеры (и вследствие этого в конце концов также и государство) подвергаются воздействию колебания курса валют. В Аргентине последствия этого риска стали явными сразу после девальвации песо (до тех пор курс к доллару был 1:1). Концессионеры

получили инвестиции в песо, а считать свои долги были вынуждены в долларах. Это ухудшило их финансовое положение и стало проблемой государства, когда оно хотело предотвратить обвал перевозок из-за неплатежеспособности концессионеров. А ведь оно начинало приватизацию, чтобы как раз не иметь таких финансовых нагрузок и риска.

3.2 Влияние на грузовые и пассажирские перевозки

При концессионировании предполагается, что компании не должны выполнять неприбыльные перевозки, если только государство не выдает на них субсидий. Например, в Мексике все без исключения грузовые перевозчики не ориентированы на загрузку в 100%. Линии со слишком низким объемом грузовых перевозок были даже закрыты. В пассажирском сообщении в Мексике за первый год работы объем пассажирских перевозок сократился до 80% из-за нерентабельности перевозочных услуг на некоторых направлениях.

Первоочередной задачей мексиканских грузовых консорциумов является создание высокопроизводительной интегрированной системы перевозки грузов для крупных промышленных предприятий – по меньшей мере это является смыслом усовершенствованной "ориентации на клиента", которую навязывают правительствам МБРР и другие борцы за стратегию рыночных преобразований. Пример американо-мексиканского консорциума TFM в Мексике подтверждает, что ежедневная перегрузка в интермодальном терминале более чем удвоилась и одновременно сократились время перегрузки и кража грузов. И другой крупный консорциум страны стремится к подобным же результатам. Не ясно, какие последствия имеет эта деловая политика для мелких грузоотправителей. Можно однако предположить, что, нацеливаясь на рынок крупных клиентов, железнодорожные компании имеют и утраченных клиентов.

Настораживает тот факт, что в Мексике неблагоприятная ситуация возникла как раз у тех клиентов, которых концессионеры стремятся ублажить всеми силами. Крупнейшему в Мексике поставщику цемента компании СЕМЕХ приватизация железных дорог принесла "нарушения производственного процесса, дефицит подвижного состава и коммуникационные проблемы вследствие несовместимости программных средств". Эти проблемы стали столь отягощающими, что "СЕМЕХ во многих случаях был вынужден перевозить грузы судами или дорогостоящим автотранспортом". В дополнение к этому имеет место "сомнительность тарифной политики", – как выразился один высокопоставленный руководитель компании СЕМЕХ. Он пояснил: – "Тарифы растут и растут... Кроме того, железная дорога снова и снова

меняет методы управления и условия платежей... Мы не знаем, когда произойдет очередное повышение тарифов, и поэтому не можем осуществлять долгосрочное планирование".

Он сообщил также о проблемах, возникающих из-за раздробленности национальной сети, и указал на отсутствие единообразия информационных систем у частных компаний, что повышает управленческие расходы клиентов.

Как явствует из того же источника, к мнению SEMEX присоединяется и другой крупный клиент. Директор крупнейшего мексиканского поставщика предметов домашнего обихода критически высказывается в отношении, как он говорит, похвалы компаний-эксплуатантов о кратчайшем времени перевозок и одновременно говорит "о плохой коммуникации внутри железнодорожных компаний и между железнодорожными компаниями, о несвоевременном реагировании на требования клиентов и о недостатке внимания к их потребностям". Кроме того, он упоминает о проблемах дефицита подвижного состава и внезапных повышениях тарифов.

МБРР в своих отчетах соглашается с некоторыми (но далеко не со всеми) проблемами такого рода, однако настаивает на том, что всегда и везде можно улучшить как финансовую ситуацию, так и качество перевозочных услуг путем приватизации. При исследовании аргентинских данных это высказывание обосновывается статистикой национального министерства экономики, согласно которому обозначился прирост в пользовании железнодорожным транспортом и его доходах (см. таблицу 1), ранее в том же самом отчете ссылались на опрос, согласно которому 85% лиц, регулярно пользующихся транспортом, придерживаются мнения, что качество услуг улучшилось. "Большинство индикаторов качества услуг, оговоренных в договоре на концессию, улучшилось" – говорится в отчете. "Хотя следует отметить, что многие пассажиры еще не довольны железнодорожными станциями..., однако ведь в договорах не было ясно оговорено повышение их качественного уровня."

Таблица 1: Динамика показателей местных общественных пассажирских перевозок и доходов (Аргентина)

Линия	Показатель в млн. ед.	1993	1994	1995	1996	1997
Mitre	Доходы, долл.	<i>34,41</i>	<i>38,29</i>	<i>53,48</i>	69,81	80,58
	Поездо-км	<i>16,28</i>	<i>16,92</i>	<i>14,47</i>	21,70	24,16
Sarmiento	Доходы, долл.	<i>60,47</i>	<i>61,27</i>	<i>81,88</i>	99,37	111,51
	Поездо-км	<i>20,28</i>	<i>20,68</i>	<i>17,92</i>	23,74	29,07
Urquiza	Доходы, долл.	<i>16,79</i>	<i>22,46</i>	<i>23,15</i>	24,72	24,95
	Поездо-км	<i>8,53</i>	<i>9,24</i>	<i>9,68</i>	9,78	10,26
Roca	Доходы, долл.	<i>64,91</i>	<i>75,77</i>	<i>116,46</i>	136,02	147,03
	Поездо-км	<i>25,97</i>	<i>33,80</i>	<i>38,90</i>	43,08	48,10
SanMartin	Доходы, долл.	<i>21,68</i>	<i>29,33</i>	<i>38,03</i>	43,51	46,63
	Поездо-км	<i>13,57</i>	<i>13,02</i>	<i>14,96</i>	15,62	16,78
Belgrano N.	Доходы, долл.	<i>11,81</i>	<i>14,78</i>	<i>25,37</i>	28,79	32,28
	Поездо-км	<i>8,52</i>	<i>8,33</i>	<i>9,87</i>	10,53	12,96
Belgrano S.	Доходы, долл.	<i>2,02</i>	<i>4,10</i>	<i>8,32</i>	11,35	13,11
	Поездо-км	<i>2,08</i>	<i>2,51</i>	<i>4,64</i>	6,35	6,88
Subte	Доходы, долл.	<i>145,32</i>	<i>171,15</i>	<i>187,22</i>	198,88	221,86
	Поездо-км	<i>20,08</i>	<i>22,66</i>	<i>25,65</i>	26,76	30,02

Источник: Министерство экономики Аргентины, 2000 г.

Цифры, выделенные курсивом, относятся к периоду, когда эти линии эксплуатировались как государственные

При анализе данных, представленных в таблице 1, можно найти три причины роста доходов, которые не обуславливают вывод о повышении качества перевозочных услуг.

Во-первых, рост числа пассажиров может объясняться тем, что лица, регулярно пользующиеся транспортом, не имеют другого выбора, даже если по нужному им маршруту осуществляются автобусные перевозки. После приватизации Британских железных дорог число пассажиров тоже выросло, но было следствием не удовлетворенности пассажиров сервисом, а монопольного статуса приватизированных услуг в период экономического подъема и повышения расходов на автомобили.

Во-вторых, очевидно, что доходы возросли в большей степени, чем число пассажиров, что указывает на процесс быстрого удорожания билетов. И, в третьих, можно указать на то, что опрос лиц, постоянно пользующихся транспортом, некорректен, так как неизбежно не учитывает пассажиров, уже перешедших на другой вид транспорта.

С выдачей концессий тарифы выросли на 40–60%. "В финансовом отношении частные компании по пассажирским перевозкам явно оказывают воздействие: теперь уже не государство, а пассажиры несут расходы." – говорится в отчете МБРР. Тот факт, что многие люди платят теперь более высокую цену за билеты, может означать не то, что повысилась их удовлетворенность качеством перевозок, а то, что у них нет равноценной альтернативы для поездки.

В каждом случае растущий спрос побуждает частного оператора требовать повышения тарифов и продления сроков концессии. Последнее, как они утверждают, необходимо для того, чтобы получить отдачу от своих капиталовложений. Фактически они добились увеличения срока действия концессий до 35 лет. Кроме того, они получили право на дальнейшее повышение пассажирских тарифов в среднем на 80% (по каждой отдельной концессии колебания от 50% до 100%), санкционированное через 4 года. Если к этому прибавить повышение пассажирских тарифов за первые пять лет, то получается, что пассажиры городских транспортных компаний в Аргентине за первые 10 лет после приватизации были вынуждены оплатить трехкратное повышение тарифов.

МБРР на это сухо замечает: "В Аргентине это горячо дебатруется. Для пассажиров, которые должны платить более высокую цену за билет, это означает заметное повышение ежемесячных транспортных расходов, что дает повод для беспокойства." Согласно данным профсоюза Sindicato La Fraternidad, значительный рост цен на билет повысил количество безбилетных пассажиров.

Грузовые перевозки выросли в Аргентине примерно в том же объеме, что и пассажирские: они поднялись с 7,4 млн. т грузов в 1992 г. до 17 млн. т в 1999 г. Отчасти это объясняется также ростом деловой активности. Правда, в последующие годы такая динамика не сохранилась. Более того, по данным министерства экономики объем перевозок между 1999 г. и 2000 г. упал на 7%. Недавний крах аргентинской экономики позволяет предполагать дальнейшее снижение объемов перевозок.

Даже до недавнего спада железнодорожные грузовые перевозки не смогли увеличить свою долю на транспортном рынке, как это ожидалось. Не удалось поднять ее выше 8%. Кроме того, процент прироста в количестве перевозимых грузов за некоторым исключением входил в оговоренные договорами плановые задания шести концессий. Способ размещения концессий побуждал претендентов давать обещания, которые они не смогли сдержать, с чем соглашается и МБРР: – "За расхождения между

прогнозируемыми и фактическими объемами грузовых перевозок ответственен оптимизм прогнозов спроса, послуживших критерием при выдаче договоров на концессии."

Мы уже говорили, что в силу оценочных критериев при выдаче договора на концессию претенденты вынуждены обещать больше, чем конкуренты, – в отличие от услуг по организации пассажирских перевозок, в тендере которых сразу оговаривались конкретные инвестиционные суммы и повышение качества обслуживания. МБРР приходит к следующему заключению: "Критерии отбора побудили концессионеров преподносить нереалистичные прогнозы и связанные с ними инвестиционные обещания, которые тем не менее принесли им концессию".

Так как доходы были ниже ожидаемых, концессионеры могли также не выполнять своих обязательств перед государством по платежам, оговоренным в договоре. При теперешних обстоятельствах они были списаны со счета; разумеется, встречным ходом частных компаний-операторов было принятие на себя обязательств относительно новых инвестиций в будущем, несмотря на то, что уже однажды обещания в отношении инвестиций, выданные в момент заключения договоров, не были выполнены.

Получить полноценную информацию о воздействии приватизации на междугородные пассажирские перевозки в Аргентине не удалось. Не в последнюю очередь из-за того, что в ходе реструктуризации, проведенной параллельно приватизации, ответственность за их организацию была передана от центрального правительства правительствам провинций. Вследствие этого обязанности по контролю и документированию результатов были децентрализованы. Этим центральное правительство практически сняло с себя ответственность за междугородные пассажирские перевозки, а в провинции создало дополнительные финансовые трудности. Некоторые провинции не смогли продолжать перевозки и отказались от них. Другие, хотя и сохранили пассажирские перевозки, отказались платить грузовым концессионерам запрошенные суммы на том основании, что эти концессионеры со своей стороны также не выполнили инвестиционных обязательств.

МБРР утверждает: "Для железнодорожных пассажирских перевозок необходимо более интенсивное текущее содержание, чем для грузовых поездов. Бесспорно, грузовые концессионеры не слишком заботятся о том, чтобы содержать путь так, как это на самом деле предписывается. К тому же, размеры платы за пользование инфраструктурой, которую требуют грузовые концессионеры от операторов пассажирских перевозок, слишком

завышены по сравнению с международным опытом (в некоторых случаях в 10 раз)". Провинциальные власти, которые могли бы поддерживать свои междугородные перевозки, отказываются платить требуемые суммы. Этим они практически возвращают финансовую ответственность национальному правительству, а когда грузовые концессионеры не получают требуемых сумм за пассажирские перевозки, тогда они приводят это как один из (но отнюдь не единственный) аргументов в пользу пересмотра своих обязательств по договору перед государством.

3.3 Влияние на охрану труда

Профсоюзы, входящие в Международную федерацию транспортников, часто сообщают об ухудшении охраны труда после приватизации. В докладе на симпозиуме МОТ в 1999 г. цитировались представители профсоюзов, по сообщениям которых условия работы, а также охрана труда и здоровья изменились к худшему. Это означает, что персонал должен работать дольше за меньшую плату; к тому же из-за усталости растет число случаев травматизма. В Великобритании это подтверждается очевидным и трагическим образом. Несчастные случаи здесь хорошо документируются. Хотя это выходит за рамки данного доклада, желательно остановиться на этом. Все же следует упомянуть о причинах ухудшения охраны труда в британской железнодорожной системе, потому что их следует искать в структурных преобразованиях, которые заимствуют у них другие страны.

В Великобритании 26 отдельных компаний после приватизации взяли на себя обеспечение инфраструктуры и сети. Они опираются на различные подрядные фирмы, которые в свою очередь зарабатывают тем, что по цепочке передают работы до тех пор, пока дело не доходит до индивидуализации конкретной работы и использования случайных работников. Но как раз здесь, где выполняется по-настоящему полезная для содержания сети работа, и необходим профессионализм. И хотя на первый взгляд приватизированная британская система базируется на единственной компании по инфраструктуре, а именно Рэйлтрэк, однако она дает работу более чем 2000 компаниям – пожалуй, даже не сосчитать число фирм (порой состоящих из одного единственного человека) на нижнем этаже этой иерархии.

Британский журнал *Financial Times* ярко живописует результаты применения случайной и дешевой рабочей силы, которые возникают в результате сокращения в два раза постоянного персонала, осуществляющего текущее содержание инфраструктуры: "Во-первых, произошла потеря старой "связки" – команды, объединенной одной

задачей, – которая создавала предпосылки для легкого выявления проблем, проведения ремонтных работ и общения постоянных работников друг с другом. Раньше путейцы работали в бригадах и знали свои участки как свои пять пальцев. Теперь они как кочевники, которые каждый раз отправляются на задание, не имея сведений о местных обстоятельствах и следуя данной им инструкции ничего не обсуждать с работниками конкурирующих фирм иначе как через своего руководителя работ, который может находиться на расстоянии многих километров от них. Второй большой проблемой стал недостаточный контроль за рабочими и качеством их работы. Появляются большие трудности, когда подрядные фирмы приводят людей из пивной, чтобы укомплектовать ночные смены."

Весьма знаменательно, когда издание с мировым авторитетом так драматически описывает взаимосвязь между нормами труда и качеством работы, и соответственно, охраной труда. Профсоюзы Австралии, ЮАР и Дании сообщают в Международную федерацию транспортников об аналогичных проблемах, хотя и не столь образно. Их заявления подтверждают, что использование контрактных фирм приводит к снижению уровня охраны труда. Аргентинский профсоюз железнодорожников также указывает на то, что его члены сообщают о росте несчастных случаев на производстве, которые вызваны недостаточной квалификацией и низким уровнем обучения. Профсоюз жалуется на ущербную политику компаний в отношении охраны труда и здоровья и ссылается на органы надзора, которые недавно установили, что 89% компаний не выполняют предписаний законодательно закрепленных актов и большей частью не имеют средств для того, чтобы обеспечить соблюдение норм.

3.4 Влияние на качество работы и занятость

Заявления профсоюзов о взаимосвязи между изменениями в статусе работников и условиями труда, с одной стороны, и качеством работы, с другой стороны, подтверждаются сообщениями из делового мира. Крупный клиент приватизированной грузовой системы в Мексике, например, удручен неопытностью слишком большой части рабочей силы.

Для МБРР массовое сокращение штатных должностей железнодорожных служащих и растущее участие контрактных фирм является не побочным продуктом, а основной целью приватизации. Фактически, размещение заказов у подрядных фирм было одним из аспектов программы, на которую МБРР выделял необходимые средства с учетом социальных расходов при массовых увольнениях. Например, в Аргентине МБРР отработывал социальную модель, в рамках которой железнодорожникам

давалась возможность организовывать собственные мелкие фирмы, которые выполняли бы для прежнего работодателя различные работы, прежде выполняемые бригадой. Массовые принудительные изменения статуса персонала и условия труда были проданы так же как социальные проекты смягчения последствий сокращения штатных должностей. К тому же большинство фирмочек, основанных бывшими работниками, не долго просуществовали после приватизации, ибо хотя они и располагали предметными знаниями, но почти все без исключения имели слишком маленький начальный капитал и недостаточный опыт в бизнесе.

МОТ сообщает: "И хотя для Аргентины существует модель трудоустройства бывших штатных работников государственной службы, она не всегда применима. Кроме того, имеют место фантастические решения, особенно в железнодорожном секторе, где бригады рабочих цехов по ремонту подвижного состава оказались предоставлены самим себе. Благодаря этой Outsourcing-модели** в производственном проекте с самого начала полагались на ныне автономных работников."

На практике согласно данным профсоюза Sindicato La Fraternidad произошло другое: "Подавляющее большинство мелких предпринимателей не добились успеха, потому что они слишком сильно зависели от железной дороги. Сегодня эти люди остались без работы. Государство не предложило никакой компенсации работникам и работницам, которые отработали на железной дороге по 15–20 лет. Кроме того прежде надежные рабочие места более ненадежны, вследствие чего потерян имидж железной дороги, где 70% штатных работников были сыновьями и внуками бывших машинистов".

Докладчик также занимался вопросами того, в какой мере массовые сокращения штатных должностей в процессе приватизации в Латинской Америке компенсировались ростом предложений рабочих мест в контрактных компаниях и поддержкой уволенного персонала при поиске альтернативных возможностей для работы.

МОТ установила: "Реструктуризация железных дорог оказала крайне неблагоприятное воздействие на укомплектованность штата вовлеченных в нее предприятий. После выдачи концессий на аргентинские железные дороги число рабочих мест сократилось с 94800 в 1989 г. почти на 17000 в 1997 г. Особенно ощутимыми были сокращения в области грузовых перевозок, сообщает аргентинский профсоюз, ярко описывающий далеко идущие социальные последствия: "Многие железнодорожники и другие

** Outsourcing – заключение субдоговора на выполнение работы с внешними фирмами, особенно с теми, которые не имеют профсоюза – Прим. перев.

люди из провинции вынуждены были переселяться в большие города, так как там, где они жили раньше, все вращалось вокруг железной дороги. Покинутые места стали прибежищем духов, так как школы, банки, магазины и т.д. должны были закрыться".

Большие сокращения рабочих мест в Аргентине в связи с концессионированием – случай не исключительный. В Чили, где персонал железных дорог за период от момента захвата власти Пиночетом в 1973 г. до 1990 г. уже сократился на 75%, в ходе приватизации с 1990 г. по 1995 г. он еще раз сократился вдвое. В Бразилии наблюдались аналогичные процессы (см. раздел 4), а из Новой Зеландии, где перевозки после приватизации выросли, сообщают о сокращении числа занятых с 22000 чел. на 4600 чел.

В иных местах приватизация представляется как средство сведения к минимуму возможных негативных последствий для персонала, которые неизбежны при снижении объемов железнодорожных перевозок. В Кении фаза подготовки к приватизации происходила в 1995 г. Предусматривалось сокращение штата с 14500 работников до 8500 чел. "Вследствие этого железные дороги более не смогут проводить текущее содержание сооружений и подвижного состава," – такая цитата приведена в докладе МОТ из речи, которую генеральный директор государственных железных дорог Кении Эрик Ниамунга произнес на симпозиуме. – "Сокращение штатов не только не способствовало оздоровлению железных дорог, но и ускорило их дальнейший спад".

"Так как у государства нет денег на субсидии, убереечь железные дороги от полного краха могла только приватизация", – говорится далее в отчете". Он (Ниамунга) сочувствует гневу работников в отношении сокращения штатов. Правда, тот, кто покидает железную дорогу имеет два преимущества: обучение и некоторый стартовый капитал. Если бы железная дорога не была приватизирована, она была бы обречена на крах и оставшиеся 8500 работников оказались на улице".

Во влиянии приватизации на заработную плату ведущую роль играет такой фактор рынка труда как спрос на квалифицированную рабочую силу. И хотя приватизация в отдельных случаях привела к повышению зарплаты у оставшейся части персонала (прежде всего, если после сокращения штатов появлялся дефицит квалифицированных работников), но, как правило, менее квалифицированные работники или рабочие широко распространенных специальностей либо были переведены в категорию временно занятых, или смирились со снижением зарплаты. По убеждению

аргентинского профсоюза реальная заработная плата за 10 лет с момента начала приватизации ощутимо понизилась.

Воздействие переменных факторов рынка труда на доходы железнодорожников после приватизации дает такие болезненные результаты прежде всего тогда, когда концессионные договоры получают преимущество перед условиями труда. Комментарий МОТ: "Что касается зарплаты и других условий труда, то работники вынуждены мириться с неизбежным ущербом, если зарплата персонала, установленная до приватизации не охраняется договором на концессию и может быть сокращена, скажем, через двухступенчатую модель". Другими словами: низкая зарплата вводится постепенно для того, чтобы избежать сопротивления профсоюзов, как видно на примере приватизации в Кот-д'Ивуар.

3.5 Влияние на государственные позиции

В уже упомянутом отчете аргентинского профсоюза *Sindicato La Fraternidad*, в котором говорится, что правительственные органы не смогли воспрепятствовать компаниям в нарушении инструкций по охране труда и здоровья, также разоблачается как большая ложь, утверждение о том, что предпринимательские интересы концессионеров могли бы быть согласованы с общественными интересами. Какие механизмы и какие полномочия ни содержались бы в инструкциях, но они хороши лишь тем, что может быть реализовано на практике. В свою очередь, их осуществимость зависит от многих факторов, скажем, от размеров инвестиций в органы государственного регулирования, а стало быть, от их бюджета, персонала, квалификации служащих и т.д. МБРР также соглашается, что в особенности в Аргентине в железнодорожном секторе имеет место "информационная асимметрия" между компаниями и государством, что ограничены возможности реализации постановлений. Расшифровка этого текста: компании утаивают от органов государственного регулирования информацию, которая необходима для полноценного регулирования.

В журнале *International Railway Journal*, который каждый год проводит изучение инвестиций, сообщается о высоком уровне фирменных секретов, причем государство и общество все чаще остаются в неведении о балансе железнодорожных компаний. Журнал резюмирует: "С момента основания журнала в 1960 г. мы в той или иной форме публикуем наш единственный в своем роде опрос всех железных дорог мира об их капитальных затратах. Мы надеялись, что с падением "железного занавеса" и благодаря победному шествию современной электронной почты и Интернет

собранные сведения станут еще содержательней. Но к сожалению, железные дороги дают все меньше информации. Когда мы бомбардируем их факсами, запросами по *e-mail* и телефонными звонками, мы получаем только отказ". Поиск для актуального доклада по данной теме сталкивается с теми же трудностями, что указывает на все меньшую подотчетность перед общественностью.

Информационные проблемы привели к изменениям в соотношении сил между концессионными компаниями и государством в пользу компаний. К этому можно добавить, что фирмы после приватизации становятся все крупнее. Это влечет за собой переход специалистов из государственных структур в эти компании. Соотношение сил меняется, приватизация расширяется. МОТ констатирует: "В последние годы имеет место значительная концентрация железнодорожных и автодорожных компаний и в ходе дерегулирования и приватизации происходит рост числа транспортных концессионеров. Транспортные компании или делают инвестиции в свой узкий подсектор, или становятся многонациональными компаниями, как например, Wisconsin Central International, железнодорожная компания, оперирующая в США, Канаде, Новой Зеландии и Великобритании, и одновременно принимающая участие во многих секторах транспорта, или, например, британская группа компаний Stagecoach Group, занимающаяся эксплуатацией автобусных и железнодорожных линий, а также аэропортов. В 1997/1998 ф.г. Stagecoach Group купила в Австралии и Новой Зеландии организацию автобусных и паромных перевозок и получила долю в размере 49% в компании Virgin Rail Group. Британская транспортная группа National Express также проявляет активность на международном рынке. И наконец даже непрофильные компании выражают неподдельный интерес к участию в транспортном секторе, такие как Virgin, ACCOR и VIVENDI".

Но МБРР настаивает на пересмотре договоров о концессиях вместо того, чтобы выделить органам регулирования достаточные средства для действенного выполнения их работы и обеспечения заполнения информационных пробелов с помощью более осмотрительно заключенных договоров. "Аргентинским грузовым и пассажирским концессионерам несмотря на принципиальные достижения приходится бороться с трудностями", – сообщает МБРР. "Начальные прогнозы относительно спроса оказались слишком оптимистичными, из-за чего спонсоры не смогли выполнить своих инвестиционных обязательств. Пример Аргентины показывает, как важен пересмотр договоров и другие механизмы аккомодации, которые дадут концессионерам возможность продолжать бизнес, не приводя правительство к утрате кредитоспособности."

Но если договоры должны быть такими гибкими, что возможен их пересмотр, то можно ли гарантии, заложенные в них на момент приватизации, считать надежными. Эта и другие проблемы, поднятые в этом докладе, разъясняются на примере Бразилии, которой посвящается следующая глава.

4. ПРИВАТИЗАЦИЯ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ НА ПРИМЕРЕ БРАЗИЛИИ

4.1 История бразильских железных дорог

Как и другие железные дороги латиноамериканских стран, бразильские железные дороги сооружались в конце 19-го – в начале 20-го веков для транспортировки полезных ископаемых на экспорт. После обретения независимости от Португалии в 19-м веке, "Бразилия без особых проблем приспособилась к мировому экономическому порядку, господствующему с подачи Великобритании" (даже считалась "образцом для подобных стран"), при котором экономика зависела от одного крупного экспортного товара (кофе) и нескольких менее значимых (сахар, хлопок и какао), но одновременно была открыта для товаров, производимых за границей (в первую очередь, в Великобритании), и заграничного (в первую очередь, английского) капитала. Капитал "тек в страну и использовался для создания финансовых, экономических и транспортных структур, которые в мировом порядке 19-го столетия были одними из лучших."

Представление (встречающееся в некоторых текстах Мирового банка) о том, что частные концессии и негосударственная эксплуатация представляют из себя нормальное и лучшее решение, оспаривается проблемами, которые были связаны с концессиями в начальный период существования железных дорог. В Бразилии было выдано множество концессий, которые большей частью принадлежали британским фирмам; остальные достались французским компаниям. Это был доходный бизнес: концессионные компании получали от государства дотации и гарантии доходности. При выборе концессионера эти обстоятельства приводили к многочисленным случаям кумовства и взяточничества.

Но с таким видом развития железных дорог появилось множество проблем. В одном из сообщений говорится: " Сооружаются участки различной ширины колеи. Они соединяют плантации с портами, многочисленные линии проходят, изгибаясь, через всю страну, вдоль и поперек, вместо того чтобы максимально эффективно связывать

внутренние земли страны с портами. Подобная транспортная система не ведет к созданию единого бразильского рынка."

Эти и другие проблемы, а также финансовое бремя, возникавшее из гарантийных обязательств для иностранных владельцев, становились все непосильнее для бразильского государства. "Пришли к заключению, что заем заграничного капитала для выкупа ряда железных дорог в конце концов был бы для экономики менее разорителен. Поэтому бразильское правительство в 1901 г. взяло большой кредит, для того чтобы национализировать железнодорожные линии и создать единую сеть страны. Этот процесс затянулся. В 1929 г. примерно половина железнодорожной сети находилась в руках государства, а в 50-ые годы правительство выкупило уже 94 процента сети."

4.2 Государство – собственник железных дорог

Большая часть национализированной инфраструктуры, состоящей из 18 региональных железных дорог, в 1957 г. была законодательно объединена в систему с единой эксплуатацией, имеющую 22 линии – Бразильские государственные железные дороги RFFSA. В 1971 г. благодаря объединению пяти железных дорог штата Сан-Паулу возникло государственное предприятие под наименованием FERASA, линии которого сходились в порту Сантус. В 1996 г. эксплуатационная длина сети составляла 29 тыс. км, по которым ежегодно перевозилось 40 млн. т грузов. Таким образом Бразилия владела одной третью общей протяженности железнодорожной сети южноамериканского континента, однако на этой трети перевозилось в шесть раз больше грузов, чем по всем другим южноамериканским линиям вместе взятым.

Между тем железные дороги снова стали для государственных финансов непереносимым бременем. В 80-е годы и Бразилию не обошел кризис задолженности и роста государственного дефицита, который потряс другие страны Латинской Америки и Африки. Причиной их были обвал цен на полезные ископаемые, нефтяной кризис, кредитная политика международных банков и т.д. К этому добавились такие специфичные факторы как авторитарные и коррумпированные диктатуры стран, которые среди прочего ответственны также за неэффективное управление экономикой.

Для экономической ситуации железных дорог это имело тяжелейшие последствия. Вся сеть была убыточна и нуждалась в постоянной масштабной государственной помощи. Некоторые части сети поддерживались другими отраслями экономики (что вполне приемлемо,

если железная дорога является одним из факторов доходности этой отрасли, но МБРР отвергает эту форму внутренней взаимной помощи как вмешательство в свободный рынок). Некогда, 8% линий обеспечивали 80% перевозок. Но одновременно растущая конкуренция со стороны автодорожных и воздушных перевозчиков на доходных линиях приводила к снижению эксплуатационных доходов, которые были необходимы для того, чтобы содержать всю сеть как единое целое. В конце концов из-за конкурентной борьбы железные дороги были вынуждены снизить грузовые тарифы, и доходы начали падать.

Не способствовало улучшению финансового положения и то, что численность персонала FERASA была значительно выше требуемой – наибольшее значение – 160 тыс. человек. Профсоюзы весьма успешно сопротивлялись сокращению штатов. Низкая производительность труда также явилась еще одной причиной. Железные дороги, как и некоторые другие отрасли с обязанностями в отношении общественных интересов, были частью государственной программы занятости, что в большинстве случаев приводило как к политическому кумовству, так и к социальной демагогии. Из-за щедрой раздачи должностей возникла слишком громоздкая административная структура, что привело к еще большему снижению производительности труда. В 1991 г. потери составляли 1 млн. долл. США в сутки; долг вырос до 1,2 млрд. долл. США. В 1995 г. железные дороги уже задолжали 2,56 млрд. долл. США.

Согласно данным Международной организации труда с 1975 г. по 1995 г. персонал сократился со 110 тыс. до 42 тыс. человек, однако "производительность труда не идет ни в какое сравнение с уровнем североамериканских дорог и ниже, чем на железных дорогах других латиноамериканских стран, эксплуатирующих сеть на основе выдачи концессий."

4.3 Процесс приватизации

Хотя еще с 80-х годов некоторые новые линии уже возникали как частная концессия, только в 1993 г. в ходе реструктуризации и приватизации государственных линий RFFSA также вошла в общую программу приватизации, проводимую бразильским правительством. Отчасти на это решение повлияли приватизация железных дорог в Чили и в Аргентине. RFFSA должна быть разделена на шесть региональных дорог, которые по отдельности должны быть выставлены на тендер. С целью определения необходимых инвестиций и разработки программы сокращения штатов была изучена экономическая рентабельность каждой региональной железной дороги.

В конце 1997 г. все шесть дорог были отданы в концессию на 30 лет; имущество дорог было сдано в аренду. RFFSA и впредь остались собственником инфраструктуры, однако частные компании – операторы ответственны за сохранение перевозочных услуг, а также за текущее содержание и модернизацию инфраструктуры. В 1998 г. FERASA вошла в состав оставшейся части RFFSA, но вскоре была также выставлена на торги. Ответственность за пассажирские перевозки осталась за государством, однако, была децентрализована и передана провинциальным властям, которые в большинстве случаев были не в состоянии продолжать их осуществление.

Сейчас в Бразилии имеется 11 частных железнодорожных компаний-операторов. Вот 6 наиболее крупных их них, приватизированных к 2001 г.:

- дорога Ferrovias Sul-Atlântico была продана консорциуму, состоящему из американской компании Railtex, инвестиционной компании США Ralph Partners и бразильских инвесторов. Эта дорога осуществляет 50% перевозок бывших RFFSA.
- дорога Ferrovias Centro-Atlântico (FCA) продана консорциуму Tасuma, дочерней компании крупнейшего мирового производителя железной руды концерна CVRD. Кроме того CVRD имеет долю в частной стальной компании CSN, поэтому почти 69% национального производства стали прямо или косвенно находится в руках CVRD. Первоначально в консорциум входила также американская компания Railtex, банк Бостона и инвестиционная компания Ralph Partners, но в 2000 г. Railtex продала свою долю пенсионному фонду CVRD.
- компания Ferrobан, которая вступила во владение бывшим FERASA, считается потенциально доходной концессией из-за соединения ее линий с портом Сантус. Она входит в консорциум железнодорожных операторов, банков и инвестиционных компаний, среди которых основным участником является все та же компания CVRD.
- дорогу CFN взял на себя бразильский консорциум под управлением CVRD.
- компания MRS Logística занимается линиями в наиболее развитых промышленных областях страны и входит в консорциум горнодобывающих и сталелитейных фирм под управлением компании CSN, которая тесно переплетена с CVRD.
- дорога Novoeste сейчас принадлежит консорциуму инвесторов Бразилии и США под управлением Noel Group (США).

В настоящее время концессионеры находятся в процессе слияния. Novoeste и Ferrobан уже фактически слились (что еще больше усилило позиции

компании CVRD); предстоят дальнейшие слияния. Комментатор делового журнала *Gazeta Mercantil* считает, что в конце этого процесса слияния останется только 3-4 компании. Имеются также признаки международного объединения аргентинских и бразильских концессионеров.

4.4 Инвестиции и процесс концентрации

Приватизация не привела к строительству новых линий (хотя, как уже упоминалось, некоторые новые линии строились на правах концессии, до интегрирования дорог по программе приватизации). Тем не менее, в известном объеме делались инвестиции в модернизацию линий, а в большей степени – в подвижной состав.

На Web-сайте Министерства транспорта говорится, что в первый год после выдачи концессий был поднят размер инвестиций именно в подвижной состав, но затем эти инвестиции были переданы на содержание инфраструктуры. Большая часть инвестиционного капитала была предоставлена государственным инвестиционным банком BNDES. Согласно данным Министерства, оно планирует государственные инвестиции в какую-либо линию тогда, когда концессионер не может выполнить своих обязательств, вытекающих из договора с ним.

На 2000 г. 11 бразильских железнодорожных компаний планировали инвестиции в размере 389,5 млн. долл. США (причем не ясно, в какой мере эти планы реализованы). Компанией с наибольшим объемом инвестиций является MRS Logística, которая вышла на биржу с активами в размере 320 млн. долл. США для того, чтобы можно было профинансировать свои планы. Показательно, что именно эта компания имеет наибольшие инвестиции: большей частью она принадлежит частному производителю стали, от которого главным образом поступают перевозимые грузы. Большая часть инвестиций используется для приобретения подвижного состава для перевозки железной руды.

Есть, однако причина, по которой действия этого концессионера внушают опасения. В нем, как и в других железорудных и сталелитейных компаниях, доминирует CVRD, и есть опасение, что CVRD может пожелать несоразмерно с другими клиентами высокого вознаграждения за финансирование долгов и иметь минимальные собственные расходы на перевозку. Были высказаны претензии, что бухгалтерские счета концессионера не отделены от его многочисленных материнских компаний, что затрудняет обеспечение "прозрачности" расходов. Как правило, проблемы появляются, когда концессионерами являются

наиболее крупные клиенты железной дороги. В дальнейшем это может привести к тому, что другие отрасли экономики не смогут с такой же пользой для себя использовать дорогу, как ее собственник.

В сентябрьском номере журнала *International Railway Journal* за 2000 г. сообщалось, что приватизация железных дорог в Бразилии была успешной, хотя в 2000 г. произошло снижение инвестиций по сравнению с предыдущим годом. Снижение, пишет далее журнал, было, разумеется, только кажущимся, потому что в тот самый 1999 г. были сделаны очень крупные инвестиции в расширение линии *Ferrovía Norte-Sul* (*Ferronorte*). (*Ferrovía Norte-Sul* сооружалась в 1989 г. на правах частной концессии и не относится к дорогам, которые приватизировались в 1990-е годы через концессионирование). Однако даже этот разовый инвестиционный "толчок" был результатом государственных субсидий. Большая часть финансовых средств для инвестиций принадлежит государству (500 млн. долл. США), частные кредиторы в совокупности дали 400 млн. долл. США, из которых 230 млн. долл. приходятся на долю банка BNDES.

4.5 Изменение объемов грузовых и пассажирских перевозок

Статистика показывает сокращение перевозок по железным дорогам некоторых видов грузов, например, топлива (что является следствием дерегулирования перевозок топлива и строительства нефтепроводов), и рост других видов, например, сои (вывоз которой был основной причиной строительства линии *Ferronorte*). Четыре главных концессионера на промышленном юго-востоке страны смогли значительно поднять объемы грузовых перевозок, сообщает правительство на своем Web-сайте. При росте тарифных ставок на 75% общий объем грузов вырос на 20%. Кроме того, как сообщает пресса, железные дороги как и раньше перевозят крупные поддоны. Перевозки пищевых продуктов, напитков, бумаги и бумажной пульпы, а также автомашин выросли.

Все чаще используются контейнеры, что вероятно ставит в невыгодное положение мелкие предприятия и сельские хозяйства (объемы продукции которых недостаточны для заполнения всего контейнера). Компания *MRS Logística* сообщает о значительном росте перевозок контейнеров на 40% в год, отмечая прирост перевозок железной руды, угля, цемента и стального проката по сравнению с предшествующим годом.

В то же время у других концессионеров объемы перевозок растут ниже плана. Согласно договорам на концессию дороги в первый год должны были поднять свои объемы перевозок грузов на 5%. В большинстве случаев имело место даже снижение объемов. По сообщениям, например,

FSA в первый год после приватизации перевезла 4,05 ТКУ (единицы ткм)^{***} по сравнению с 4,66 ТКУ в предыдущий год и 4,75 ТКУ за два года до приватизации. FSA перевезла в первый год 5,48 ТКУ, что больше чем в предыдущий год (5,45 ТКУ), но меньше, чем два года назад (5,7 ТКУ).

Существенно снизились объемы перевозок пассажиров. Как и в Аргентине, приватизация принесла за собой децентрализацию пассажирских железнодорожных перевозок. Правительства провинций однако не смогли выделить на них достаточные размеры дотаций. Поэтому пассажирооборот с 1995 г. по 1999 г. упал более чем в половину.

4.6 Охрана труда на железнодорожном транспорте

Благодаря выдаче концессий должно было снизиться количество несчастных случаев на производстве. Но в некоторых случаях охрана труда однозначно ухудшилась. Согласно данным Министерства транспорта, общее число несчастных случаев за последние 5 лет снизилось на 12%, но на отдельных дорогах оно сильно повысилось.

Так, например, частота несчастных случаев на дороге Novoeste в год после получения концессии подскочило на 50%, став наихудшим показателем за пятилетний период. Правда, необходимо учитывать, что в этот же временной период произошел значительный рост грузовых перевозок, который привел к росту использования дешевой рабочей силы при разгрузке и погрузке. Большое количество травм в данном случае объясняется изменением практики работы. Число несчастных случаев на производстве у компании MRS Logistic также повысилось, примерно на 20%.

Янина Фернандес из профсоюза транспортников CNTTT считает, что в течение трех лет после начала приватизации прогнозы правительства относительно снижения уровня травматизма благодаря приватизации, не оправдываются. Очень трудно обсуждать эту тему с частными концессионными компаниями, они не выслушивают опасений профсоюзов. CNTTT кроме того отмечает, что из-за усилий по снижению расходов путем сокращения численности персонала и привлечения дочерних предприятий повысилось переутомление работников (в особенности поездного персонала), в то время как квалификация и профессиональный опыт стали ниже. Профсоюзы говорят также о недостаточном обучении персонала в целях предотвращения травматизма.

^{***} очевидно, имеется в виду млн. ткм – Прим. перев.

4.7 Занятость, условия труда и увольнения

Процесс приватизации значительно повлиял на численность занятых работников в Бразилии. Если RFFSA в начале процесса имела персонал 42 тыс. человек, то это число в ходе подготовки к выдаче концессий сократилось в два раза: в течение трехлетнего периода добровольно ушло 4000 человек, 18000 человек было уволено.

МБРР финансировал проект сокращения штатов, повышения производительности труда на уровне Чили и Аргентины и минимизации социальных расходов на персонал. Согласно проведенному исследованию, преобладающая часть работников, которые уже по 18 лет работали на железной дороге и средний возраст которых составлял 41 год, не имели достаточного профессионального образования и располагали или малыми, или только очень узкими профессиональными знаниями. Другими словами: их шансы на рынке труда были минимальными.

Число работников RFFSA в ходе подготовки к приватизации сократилось на 21 тыс. человек. FEPASA сократила численность персонала с 8 тыс. до 5 тыс. человек. Известно, что законодательно предусмотренная сумма компенсации была недостаточной, и возникла модель для смягчения последствий. Тот, кому было больше 50 лет, мог уходить на пенсию, остальные в зависимости от профессии получали компенсацию в размере денежного содержания за 4 или 12 месяцев, что выше законодательно предусмотренного размера.

В сообщении Всемирного банка говорится, "приватизационные органы установили, что сокращение штатов нельзя считать окончательным. Вероятнее всего, что когда все региональные структуры будут приватизированы, произойдет реорганизация. Дальнейшее сокращение штатов находится в зависимости от изменений требований к квалификации и повышению производительности труда".

И этот момент уже также настал. В первый год после вступления концессий в силу персонал сократился на 11 тыс. человек. Таким образом с началом приватизационного процесса 75% рабочей силы потеряли свои рабочие места. Вытекающая из этого обстоятельства слишком высокая рабочая нагрузка на оставшуюся часть персонала вызывает беспокойство. Novoeste (компания, контролируемая среди прочих концессионеров железорудным и сталелитейным концерном CVRD) сообщает об увольнении более 1000 человек с момента приватизации, что по данным профсоюза сильно повысило рабочую нагрузку оставшегося персонала и в

особенности рабочих на погрузке/разгрузке. Novoeste уже официально предупредила Министерство труда об увеличении рабочего времени своих работников.

Центральным звеном бразильской программы сокращения персонала Всемирного банка было переобучение высвобождаемой рабочей силы. МБРР конечно допускал, что только меньшая часть действительно сможет получить обещанное образование и что программа, по которой уволенные работники должны извлечь для себя пользу, должна действовать первые 18 мес. после увольнения. Это затягивание считается основной причиной недостаточного успеха и выглядит как проявление недостаточной готовности всех участников пересмотреть программу (включая даже работников железных дорог, от которых получено заявлений на переобучение меньше, чем ожидалось, что означает, что они сомневаются в их практической пользе). Ответственность за пенсии бывшим работникам железных дорог в ходе приватизации перешла от предприятия к государству, таким образом, эти обязательства не касаются концессий.

4.8 Перспектива

Бразилия не только на опыте Аргентины и других стран, где проводилась приватизация, но и на собственном опыте теперь знает: компании-эксплуатанты нуждаются в переоформлении договоров на концессию. Они утверждают, что не могут выполнить тех обязательств в отношении эксплуатации, которые вначале казалось им реальными, когда они принимали их на себя от государства. Правительство, якобы, уклоняется от переоформления договоров, но истинное положение вещей неизвестно.

Имеются сообщения о просрочке платежей (вносимых частями) отдельными концессионными компаниями, как это имело место в Аргентине.

5. ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Из заключительной части предыдущего раздела следует, что еще рано делать окончательные выводы о воздействии приватизации посредством концессионирования в Латинской Америке – не в последнюю очередь хотя бы потому, что в ближайшее время будут пересмотрены контракты. Этот факт уже доказывает, как трудно бывает оценить, в каком направлении пойдет приватизационный процесс. Кроме того, факт переоформления контрактов по инициативе компаний-эксплуатантов означает, что в соотношении сил по вопросу о выдаче концессий произошел сдвиг в пользу компаний.

Это указывает на то, что предусмотренный в договорах и без того ограниченный общественный контроль за концессиями будет дополнительно снижен из-за динамики процесса концессионирования. Это противоречит утверждениям Всемирного банка о последствиях, вытекающих из преимуществ частного сектора – более высокой производительности, применении новых технологий, большей финансовой устойчивости и большей ориентации на клиентуру – и соответствующих общественным интересам, определяемым политическими процессами. На практике различные виды экономической и социальной ответственности концессионеров преобразуются в заботу о развитии инфраструктуры и услуг, направленных на постоянных клиентов, приносящих прибыль. Этот вид реструктуризации и модернизации железных дорог требует скорее концентрации экономических сил, а не смягчения их последствий.

Как сообщают некоторые источники, концессионные компании не удовлетворяют даже своих наиболее значительных грузоотправителей, не говоря уже о прочих пользователях. Аргентинский профсоюз железнодорожников *Sindicato La Fraternidad* высказал свое уничижительное суждение, отметив, что "из-за приватизации железных дорог:

- не создано новых рабочих мест;
- отрасль не получила инвестиций и новых технологий;
- производственный травматизм не снижается;
- ожидания и потребности транспортного рынка не выполнены;
- проданная железнодорожная сеть не расширяется;
- ни инфраструктура, ни подвижной состав не получают требуемого текущего содержания (ранее текущее содержание не требовало государственных дотаций);
- влияние и территориальная интеграция региональных хозяйств сократились из-за выведения линий из эксплуатации."

Даже если столь ясно выраженное суждение считать относительным, потому что на него повлияли определенные интересы, то в своей основе оно оправдано теми высокими ожиданиями, которые возлагались вначале на приватизацию. Приватизационные процессы привели к массовым сокращениям штатов, в то время как в результате экономического роста, ожидаемого в ходе совершенствования и удешевления перевозочных услуг, не возникло никаких альтернативных возможностей для большинства из только что ставших безработными железнодорожников и следующего поколения работающих.

И хотя программы, финансируемые МБРР и направленные на смягчение волны увольнений, частично реализованы, однако возможности для переобучения и новой занятости не были созданы, что было обусловлено необходимостью удержания социальных расходов в определенных рамках. Вследствие приватизации произошло перемещение оставшегося персонала с надежных штатных должностей на менее надежную (и как правило хуже оплачиваемую) работу по контракту. Из-за этого ушло множество хорошо подготовленных и опытных специалистов, обладающих бесценными профессиональными знаниями, что отрицательно повлияло на качество перевозочных услуг и эксплуатационную безопасность.

С другой стороны, благодаря инвестициям – прежде всего в новые технологии, повысились провозная способность, качество и, по меньшей мере, потенциальная безопасность. Объемы пассажирских и грузовых перевозок в каких-то случаях возросли, в каких-то – сократились. Многие междугородные пассажирские маршруты просто полностью исчезли, в то время как пассажирские тарифы, как правило, выросли и, прежде всего, в пригородном сообщении.

Различные последствия отражают подлинную цель приватизации: она должна в первую очередь направить развитие железных дорог в русло глобальных сил, действующих на рынке. Это проявляется также в инвестиционных и производственных решениях концессионеров. Транспортная структура была приспособлена к требованиям международной торговли, определенным богатыми странами. Это становится ясным и из инвестиционных решений компаний-концессионеров – как в положительном смысле, в форме более высоких инвестиций в ту часть инфраструктуры, которая обслуживает экспортные коридоры и перевозимые по ним грузы (в том числе интермодальные), так и в отрицательном смысле, потому что не были учтены интересы других секторов экономики, а также социальной сферы.

Будущие формы инвестиций остаются неясными. Вызывает опасения происходящий сдвиг в соотношении сил между частными компаниями и государством, который показывает, что государство не в состоянии выполнять свои инвестиционные обязательства и должно дать свое согласие на пересмотр договоров на концессии. Эти опасения подкрепляются тенденциями в составе владельцев концессий. Если крупные грузоотправители, без сомнения, получили массу преимуществ из заключения сделок на концессию, то это произошло за счет других отраслей экономики, причем в первую очередь за счет предприятий малого и среднего бизнеса. Возможно, это будет иметь политические последствия, повысится давление на правительство с целью улучшения использования инфраструктуры и соответствия перевозочных услуг интересам малого бизнеса, а также местной экономики и общества в целом. Сейчас это не входит в задачи концессионеров.

Согласно данным МБРР, формирование состава собственников в получающих концессии консорциумах следует объяснять "интересами клиентов" в связи с "перспективами на надежные источники доходов". Новые компании часто объединяют важнейших грузовых клиентов железных дорог и транснациональные железнодорожные компании. Они могут незамедлительно осуществить необходимые инвестиции, но эти инвестиции в развитие и модернизацию инфраструктуры нацелены на повышение доходности компаний и не учитывают общеэкономические и социальные последствия.

МБРР не обеспокоен таким развитием дел, потому что это соответствует его философии содействия тем странам, которые концентрируют усилия на экспорте, из которого они хотят извлечь "определенную выгоду" в контексте усиления международной экономической интеграции. Подобное развитие прежде всего повышает восприимчивость стран к изменениям на мировом рынке в отношении их важнейших статей экспорта. Эта зависимость приводит к колебаниям налоговых поступлений в широком диапазоне, которые вынуждают государство значительно ограничивать свою инвестиционную деятельность. Зависимость концессионеров от иностранных долларовых кредитов для оказания услуг, за которые они получают доход в национальной валюте, повышает финансовое бремя, как было выявлено в Аргентине. Они перекладывают это бремя на пассажиров и грузовых клиентов или на государство.

Конечно, выдача концессий повлекла за собой непредвиденные обстоятельства, прежде всего появление тенденции к пересмотру условий выдачи концессий (которые также сплошь и рядом имеют место при приватизации других коммунальных предприятий, например,

водопроводных насосных станций). Эта тенденция несет в себе определенный парадокс. Конечно, государство и компания-эксплуатант должны быть достаточно гибкими, чтобы привести спрос на транспортные услуги, предложение этих услуг и инвестиции в соответствующую инфраструктуру и другие производственные мощности в соответствие с изменениями рынка и доминирующей социально-экономической ситуацией. Для хорошо структурированных, оснащенных соответствующими фондами и эффективно управляемых государственных железных дорог это было бы большим преимуществом. Но в условиях приватизации, в рамках которой общественные интересы должны найти свое отражение в условиях договора, заключаемого с частной компанией, гибкость может привести к выхолащиванию первоначальных условий и даже к их оспариванию, особенно если частная сторона после получения концессии имеет более сильную позицию на переговорах, а государство уже утратило свою власть и возможности контроля.

При выдаче концессий возникает моральная опасность того, что частные компании составляют прогнозы и берут на себя вытекающие из них обязательства только для победы над конкурентом, впоследствии же они пересматривают свои прогнозы и настаивают на пересмотре договора о концессии, когда конкуренты и подчиненная государству организация более не участвуют в переговорах. Здесь не предполагается, что столь циничный расчет положен в основу хотя бы одного из упомянутых в отчете решений о выдаче концессии – автор не имеет оснований утверждать, что компании действовали иначе, чем с добрыми намерениями – но поскольку тенденция возникла, то существует опасность, что в будущем ее могут использовать намеренно. Правда, есть вероятность, что и политиков этот опыт чему-нибудь научит, и они смогут избежать подобных ошибок.

Следует также отметить, что существуют взаимоисключающие методы оценки экономического и социального развития, которые играют определенную роль при реструктуризации и модернизации железных дорог. Приватизация через концессии шла навстречу крупным экспортерам. Малый бизнес в центре страны и основные общественные потребности остались при этом неучтенными. Они остались не охваченными структурами собственников-концессионеров. Хорошо поставленная перевозка контейнеризированных грузов между интермодальными терминалами и соответственно перегрузка в этих терминалах прибыльнее, чем комплексное обслуживание мелких клиентов с широким диапазоном грузов или перевозка пассажиров в конкуренции с другими видами транспорта.

Вероятно, исходным пунктом для оценки успеха или неуспеха приватизации железных дорог через концессии является готовность к обширному диалогу о возможностях развития инфраструктуры и услуг для удовлетворения потребностей не только влиятельных экономических сил, но и общества в целом. Пока международные институты, форсирующие развитие, отказываются от альтернативной оценки реструктуризации на базе социального диалога, по-настоящему правдивых сравнений и суждений быть не может.

МОТ объясняет это так: "Существует расхожее ошибочное мнение, что только частный сектор может превратиться в успешную рыночную систему с рыночной стратегией. Это заблуждение, вероятно, проистекает из представления, что государственное предприятие не имеет стимулов работать с максимальной прибылью. Однако имеются многочисленные примеры железных дорог, находящихся в собственности государства, которые успешно применяют рыночную стратегию, получают прибыль и повышают свою долю на транспортном рынке. Во Франции государственная компания Национальное общество французских железных дорог (SNCF) благодаря высокоскоростному поезду TGV вырвала у авиакомпаний значительную часть национального рынка дальних пассажирских перевозок. Приватизация может оказаться шагом назад, если стратегия доходности приватизированной дороги препятствует эффективной продаже перевозочных услуг."

Последствия приватизации через выдачу концессий, не носящие единообразного характера, позволяют заключить, что приватизация приняла форму таких искажений, которые ранее побудили государство национализировать железные дороги и взять их под свое руководство. Устойчивость, надежность и справедливость социально-экономического развития наций, которое не смогли реализовать прежние частные концессионеры, в контексте сегодняшней приватизации также находится в туманной дали.