

И. Ю. Авдаков

Особенности приватизации государственных железных дорог Японии

К середине 70 гг., т. е. до топливно-энергетического кризиса, строительство железных дорог в мире практически прекратилось: оно продолжалось лишь в очень небольшом числе стран — Индии, Китае, Монголии, Турции. Видимо, этому способствовали самые разнородные факторы — модернизация, позволявшая резко повысить провозную способность; бурное развитие авиационного, автомобильного и трубопроводного транспорта, снимавшее часть нагрузки с железных дорог; структурная перестройка экономики, снижавшая в перевозках долю массовых габаритных грузов, и, наконец, дешевизна нефти и нефтепродуктов.

Топливо-энергетический кризис существенно изменил ситуацию. Почти 10-кратное повышение цен на нефть и, соответственно, нефтепродукты привело к значительному повышению издержек в авиационном и автомобильном транспорте. «В данных условиях наблюдалось оживление интереса к железным дорогам, так как транспортные издержки здесь оставались гораздо ниже. В развитых странах это оживление интереса выразилось в ускорении модернизации и изменении организационной структуры (курсив наш. — И. А.)¹.

В начале 1980 гг. резко увеличилось свободное перемещение через национальные границы капиталов, товаров, информации. Роль транспорта и связи в ускорении этих процессов, имманентных глобализации, несомненна. Другими словами, процесс глобализации, охвативший большинство стран мира, был самым тесным образом связан с развитием международной транспортной инфраструктуры. Как отмечает профессор Токийского университета И. Ёкота, «благодаря научно-техническому прогрессу в таких областях, как транспорт и связь, растущим масштабам и транснациональному характеру экономической деятельности, а также свободному передвижению людей, товаров, денег и информации через государственные границы, проблемы, связанные с развитием экономики, здравоохранением и социальным обеспечением, образованием, борьбой с наркобизнесом, обеспечением законности и порядка, то есть проблемы, которые отдельно взятые страны привыкли считать *внутренними*, глобализовались»². Поэтому преобразование государственного железнодорожного транспорта Японии стало возможным только в условиях общеэкономического курса правительства на либерализацию экономики, ориентацию на рыночный механизм, в том числе и в области естественных монополий.

Находившаяся у власти Либерально-демократическая партия решительно повела курс на приватизацию государственных предприятий. Несмотря на оппозицию со стороны других партий и профсоюзов, лидер правящей партии премьер-министр Я. Накасонэ смог убедить общественное мнение в необходимости разгосударствления предприятий инфраструктуры. Кроме того, на решение реформировать государственный железнодорожный транспорт имел влияние и «демонстрационный эффект» местных частных железнодорожных компаний, которые гибко приспосабливались к новым условиям рынка. Основываясь на собственном опыте быстрого реагирования на изменения потребностей пассажиров, частные компании смогли добиться хороших финансовых результатов.

Японские реформаторы не пошли по схеме приватизации железных дорог Великобритании, в основу которой легло отделение непосредственно естественной монополии, то есть инфраструктуры транспорта (пути, станции, системы сигнализации и т. п.), от сферы конкуренции (непосредственно перевозки). Во главу угла был поставлен вопрос об оптимальном числе железнодорожных компаний. Некоторые сторонники приватизации предлагали оставить одну пассажирскую и одну грузовую компанию. Другие настаивали на создании нескольких пассажирских компаний. Правительство поддержало точку зрения, согласно которой государственная корпорация должна быть не только приватизирована, но и разделена на шесть пассажирских и одну грузовую железнодорожную компанию. Критерием деления стал не только территориальный признак, но и оптимальное сочетание рентабельных и убыточных линий. Деление на несколько пассажирских компаний вместо одной инициаторы реформы считали необходимым для усиления конкуренции или, по крайней мере, соревновательности между приватизированными компаниями, ранее входившими в единую корпорацию «Кокутэцу».

В основу решения правительства легли также и выводы, сделанные Наблюдательным комитетом по преобразованию «Кокутэцу»³, который и рекомендовал создать шесть пассажирских и одну грузовую компанию. В апреле 1987 г. вместе с Железнодорожной коммуникационной компанией, Железнодорожной компанией информационных систем и Железнодорожным институтом технических исследований они образовали группу компаний «JR»⁴.

³ Кокутэцу Кайкаку ни Кансуру Икэн. Нихон Кокую Тэцудо Сайкэн Канри. Токио, 1985.

⁴ Английские названия приватизированных компаний не должны смущать читателей. Они общепризнанны и употребляются персоналом железных дорог и пассажирами, отражая процесс глобализации.

¹ Железные дороги стран Азии. М., 2004., с. 4.

² Japan Review of International Affairs. Tokyo, Summer 1999, с. 89.

Законодательной базой проведения реформы организации и управления государственных железных дорог и их приватизации стал ряд новых законов, принятых парламентом в конце 1986 г. основополагающие принципы реформы «Кокутэцу» нашли своё отражение в Законе о реформе «Кокутэцу» 1986 г., а принципы образования приватизированных компаний и раздела материальных и денежных ресурсов (включая долги) — в Законе о пассажирских железнодорожных компаниях и Японской грузовой железнодорожной компании «Нихон Камоцу Тэцудо». Был принят специальный Закон об образовании ликвидационной «Кокутэцу» корпорации («Нихон Кокою Тэцудо Сейсан Дзигёдан») и об образовании компании, владеющей синкансэннами, «Синкансэн Хою Кико». Одновременно были отменены ранее принятые законы, регулирующие железнодорожную деятельность: Закон о национализации железных дорог от 1906 г., Закон о железнодорожном строительстве от 1922 г., Закон о «Кокутэцу» от 1948 г., а также многочисленные указы и инструкции к ним.

С апреля 1987 г. стали функционировать три крупные приватизированные пассажирские железнодорожные компании на о. Хонсю — «Восточная японская пассажирская железная дорога» («Хигаси Нихон Рёкаку Тэцудо», или «JR East»), «Центральная пассажирская железная дорога» («Токай Рёкаку Тэцудо», или «JR Central»), «Западная японская пассажирская железная дорога» («Ниси Нихон Рёкаку Тэцудо», или «JR West»). Также по одной были созданы пассажирские железнодорожные компании на островах: Хоккайдо — «Пассажирская железная дорога Хоккайдо» («Хоккайдо Рёкаку Тэцудо», или «JR Хоккайдо»); Сикоку — «Пассажирская железная дорога Сикоку» («Сикоку Рёкаку Тэцудо», или «JR Shikoku»); Кюсю — «Пассажирская желез-

ная дорога Кюсю» («Кюсю Рёкаку Тэцудо», или «JR Kyushu»). Кроме шести пассажирских была образована грузовая железнодорожная компания «Японская грузовая железная дорога» («Нихон Камоцу Тэцудо», или «JR Freight»). К «Восточной японской пассажирской железной дороге» отошла железнодорожная сеть района Канто и Тохоку (с 1991 г. — линии синкансэн Тохоку), к «Центральной пассажирской железной дороге» — железнодорожное пространство большей части района Тюбу и меньшая часть района Кинки, включая с 1991 г. и линию синкансэн от Токио до Осака, к «Западной японской железной дороге» — большая часть железных дорог района Кинки, часть района Тюбу и железнодорожная сеть района Тюгаку, включая скоростную дорогу «Санъё синкансэн» (с 1991 г.).

Материальные, денежные, людские и другие ресурсы были распределены между шестью пассажирскими и грузовой железнодорожными компаниями следующим образом (см. табл. 1).

Таблица 1

Основные показатели приватизированных компаний, созданных на базе преобразованной корпорации «Кокутэцу» (данные на конец 1986 г.)

Название компании	Длина путей км	Пассажирооборот (млрд. человек/км) Грузооборот (млрд. т/км)	Число служащих	Стоимость основных фондов млрд. иен	Долги млрд. иен	Уставной капитал млрд. иен
Хигаси Нихон Рёкаку Тэцудо	7657	104,5	82 469	3884,5	3298,7	200,0
Токай Рёкаку Тэцудо	2003	41,1	21 410	553,0	319,1	112,0
Ниси Рёкаку Тэцудо	5323	45,8	51 538	1316,3	1015,8	100,0
Хоккайдо Рёкаку Тэцудо	3176	3,9	12 719	976,2	—	9,0
Сикоку Рёкаку Тэцудо	880	1,7	4455	323,9	—	3,5
Кюсю Рёкаку Тэцудо	2406	7,7	14 589	738,1	—	16,0
Всего по пассажирским компаниям	21 445	204,7	187 189	7792,0	4633,8	440,5
Нихон Камоцу Тэцудо (грузовая компания)	—	20,0	12 005	163,8	94,3	19,0
ВСЕГО	21 445	—	199 185	7955,8	4728,2	495,5

Составлено по: Ун'ю Кэйдай Токэй Ёран. Министерство транспорта. Токио, 1988.

Большая часть основных фондов была закреплена за Восточной, Западной и Центральной железными дорогами. Но на них легла часть долгов, оставшихся от «Кокутэцу», — 4,6 трлн. иен. Три другие пассажирские компании на Хоккайдо, Кюсю и Сикоку были освобождены от уплаты долгов, так как из-за относительно малой населенности этих островов и незначительного пассажирооборота они изначально предполагались как убыточные. Более того, этим компаниям выделялись средства для компенсации убытков⁵. На грузовую компанию «Нихон Камоцу Тэцудо» пришлось 1,3 трлн. иен долговых обязательств перед государством.

Основная же часть долга — 70%, или 25,6 трлн. иен — переводилась на созданную одновременно с железнодорожными компаниями специальную регулируемую ликвидацию «Кокутэцу» корпорацию — «Нихон Кокую Тэцудо Сэйсан Дзигъёдан», находящуюся в государственной собственности. Погашать долги эта корпорация должна была за счет продажи недвижимости (7,7 трлн. иен), акций железных дорог и пр. По состоянию на 1994 г., долги составляли 26,9 трлн. иен, по ним она выплачивала государству ежегодно только проценты на 1 трлн. иен⁶.

Кроме этого, ликвидационной корпорации было вменено в обязанность трудоустройство избыточной рабочей силы, и она преуспела в этом. В 1987 г. 23 660 служащих железных дорог были переведены в эту корпорацию, а затем трудоустроены либо в правительственные учреждения, либо на непрофилирующие предприятия железнодорожных компаний, либо на другие предприятия, не связанные с транспортом. Были уволены только 1047 служащих. Следует отметить, что правительство сыграло большую роль в судьбе уволенных: оно не только издало Закон о первоочередном трудоустройстве бывших служащих «Кокутэцу», но и контролировало его исполнение. Часть долгов «Кокутэцу» перешло к государственной корпорации, в ведение которой передавались также и скоростные линии «Синкансэн Хою Кико». На ее долю пришлось 14% всех долговых обязательств, или 5,7 трлн. иен. Но основной целью создания этой корпорации было перераспределение поступлений от сдачи линий синкансэн в аренду Восточной, Центральной и Западной железнодорожным компаниям. Это перераспределение проводилось для выравнивания разницы в доходах, получаемых от эксплуатации линий синкансэн указанными компаниями. В 1991 г. государственная корпорация «Синкансэн Хою Кико» была преобразована в государственный фонд развития железных дорог «Тэцудо Сэйби Кикин», а принадлежащие ей линии синкансэн были проданы трем основным железнодорожным компаниям по восстановительной цене — 9,2 трлн. иен. Фонд стал правопреемником

компаний, и соответственно на него перешли ее долги.

При приватизации железных дорог был также создан Фонд стабилизации управления «Кэйэй Антэй Кикин». Его заемный капитал составлял 1,3 трлн. иен. Целью создания фонда явилась компенсация убытков трех планоубыточных компаний на Хоккайдо, Кюсю и Сикоку. Фонд получил средства от корпорации «Нихон Кокую Тэцудо Сэйсан Дзигъёдан» в форме долговых обязательств со срочным погашением через 10 лет, то есть в 1997 г. При этом предполагалось, что три нерентабельные компании будут получать от него 7% от всего заемного капитала ежегодно.

Реформа государственного железнодорожного транспорта оказалась весьма удачной и, что было неожиданно, уже с первого года ее осуществления дала положительные финансовые результаты. В итоге приватизации резко увеличилась производительность труда на железнодорожном транспорте. Прирост производительности труда на бывших государственных железных дорогах ежегодно в несколько раз стал превышать аналогичный показатель на частных железных дорогах. Однако и в 1995 г. производительность труда на приватизированных железных дорогах была все же на 20% ниже, чем на частных. Причина заключалась в структурных различиях этих предприятий: приватизированные компании имеют значительно большую протяженность путей, а также сеть линий синкансэн и др.

Помимо улучшения основных показателей итогом приватизации стало и сокращение субсидирования железных дорог со стороны государства. Если с 1976 по 1982 г. государственные субсидии возросли с 360 млрд. до 700 млрд. иен, то уже с 1987 г. семь железнодорожных компаний стали полностью самокупаемыми (см. табл. 2). Они не только перестали брать крупные субсидии у государства⁷, но и сами стали исправно платить налоги. При этом железные дороги в течение нескольких лет не повышали тарифы. В 1991 г. государственные инвестиции в железнодорожный транспорт составили 3,5% всех государственных капиталовложений в транспорт (сравните — 86,1% — в строительство и улучшение дорог)⁸.

Реорганизация государственной корпорации железных дорог привела к усилению конкуренции между приватизированными и частными компаниями и между самими приватизированными железными дорогами. В этом сказались опыт и дар предвидения творцов японской приватизации. Желание быть зарегистрированными на бирже с целью продажи своих акций неумолимо вело к необходимости улучшения финансовых показателей. В условиях острой конкуренции добиться хороших показателей можно

⁵ Tanahashi Yasushi. Reform of Railways in Japan. Japan Transport Economics Center. Tokyo, 1991, с. 8–9.

⁶ Там же.

⁷ Государственные субсидии в относительно незначительных объемах стал получать Фонд развития железных дорог.

⁸ Ун'ю Кэйдай Токэй Ёран (Министерство транспорта). Токио, 1995, с. 118.

было, только увеличив пассажирооборот, а значит, улучшив качество обслуживания пассажиров, частоту и скорость движения поездов, их комфортабельность. И в этом приватизированные компании преуспели.

В первые годы реформ обычно не бывает быстрых положительных результатов, но вопреки ожиданиям приватизация привела к улучшению целого ряда технико-экономических показателей бывших государственных железных дорог уже в первые пять лет (1987–1991). Хотя после приватизации общая протяженность железных дорог уменьшилась с 21 271 км в 1987 г. до 20 203 км в 1991 г. (длина частных железных дорог увеличилась за этот временной период с 6352 до 7208 км), но приостановилось стремительное снятие рельсов, которое имело место при «Кокутэцу»⁹. При этом наблюдался рост протяженности двухколейных дорог с 5850 км в 1987 г. до 5964 км в 1991 г.¹⁰

Выросла длина электрифицированных линий с 9449 до 9679 км¹¹. То есть структурно и качественно путевое хозяйство улучшилось при уменьшении числа станций и переходов. В целом следует отметить тот бесспорный факт, что уже в первые годы реформы была прервана тенденция к панически быстрому и зачастую необоснованному снятию нерентабельных линий, которые впоследствии были сохранены и переданы «третьему сектору».

Отмечалось увеличение парка подвижного состава. Хотя число локомотивов сократилось с 1956 в 1988 г. до 1910 в 1991 г., но структура парка локомотивов улучшилась (произошло увеличение электровазов с 1014 до 1035). Число пассажирских вагонов увеличилось с 25 103 до 26 040, электромоторных вагонов — с 19 082 до 20 387, а грузовых — с 19 714 до 20 277¹², при улучшении структуры парка грузовых вагонов за счет увеличения числа специализированных вагонов и контейнеровозов. Возросло число перевезенных пассажиров при незначительном сокращении объема перевозок грузов, увеличился грузо- и пассажирооборот (см. табл. 2).

⁹ Резкое уменьшение длины путей приватизированных компаний и столь же быстрое увеличение протяженности частных железных дорог объясняется не их демонтажом в первом случае и новым строительством — во втором. Причина заключается в том, что при приватизации государственной железнодорожной корпорации «Кокутэцу» часть нерентабельных дорог, ранее принадлежавших ей, была не передана в группу компаний «JR», а акционирована. При этом контрольный пакет акций часто приобретали не частные компании, а муниципальные и региональные власти. Таким образом, используемое в японской транспортной статистике понятие «частные железные дороги» включает в себя и дороги, принадлежащие так называемому «третьему сектору». Примеры возникновения железных дорог «третьего сектора» будут приведены в данной монографии дальше.

¹⁰ Ун'ю Кэйдзай Токэй Ёран. Министерство транспорта. Токио, 1995.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

Таблица 2

Основные показатели перевозок пассажиров и грузов приватизированными железнодорожными компаниями, образованными на основе «Кокутэцу», млн. т

Год	Число пассажиров, млрд.	Пассажирооборот, млрд. пасс./км	Объем грузов, млн. т	Грузооборот, млрд. т/км
1987	7,4	204,6	55,3	20,4
1991	8,7	247,0	57,4	27,2

Составлено по: Ун'ю Кэйдзай Токэй Ёран. Министерство транспорта. Токио, 1995.

Однако приватизация не решила всех проблем, доставшихся от «Кокутэцу». Появились новые финансовые проблемы. Первая — это расчеты по долгам. Железнодорожные компании, ликвидационная корпорация «Нихон Кокую Тэцудо Сэйсан Дзигъодан» и фонд «Тэцудо Сэйби Кикан» не только не смогли уменьшить бремя долгов, но и были вынуждены несколько увеличить общую сумму задолженности.

По прогнозам экспертов, в 1987 г. ликвидационная корпорация «Нихон Кокую Тэцудо Сэйсан Дзигъёдан» должна была получить около 300 млн. иен за счет продажи земли. В то время благоприятная для продавца конъюнктура на рынке земли могла способствовать значительному увеличению доходов корпорации. Однако правительство предложило ей воздержаться от продажи земель по рыночным ценам. В конечном итоге часть земель была продана местным властям на нужды муниципалитетов по заниженным ценам, а выручка корпорации составила лишь 133 млн. иен. В том же году выплата процента по долговым обязательствам превысила эту сумму, и корпорация была вынуждена взять еще один долгосрочный кредит. В последующие годы правительство также оказывало давление на корпорацию, пытаясь ограничить рост цен на землю. Однако продажа земли по искусственно заниженным ценам привела скорее не к снижению цен на другие земли, а к потере доходов корпорацией. С изменением же конъюнктуры рынка и резким снижением цен на землю с начала 90 гг. продавать ее стало не выгодно.

Далее ухудшение конъюнктуры на рынке ценных бумаг привело к тому, что и продажа акций железных дорог не дала ожидаемых результатов. Хотя все три основные пассажирские железнодорожные компании по финансовым результатам своей деятельности смогли зарегистрироваться на Токийской бирже, была продана все же меньшая часть акций. Несмотря на хорошие финансовые показатели деятельности железных дорог, долговые обязательства железнодорожных компаний возросли, так как они были вынуждены взять в долг около 9,2 трлн. иен для закупки линий синкансэн.

Второй проблемой стало финансово-экономическое положение железнодорожных компаний Хоккайдо, Сикоку и Кюсю. Убытки этих пассажирских компаний должен был компенсировать Фонд стабилизации управления — «Кэйэй Антэй Кикин». Однако поскольку с 1992 г. процентные ставки на рынке капиталов резко снизились, фонд мог лишь частично компенсировать убытки. В этой связи остро возник вопрос о необходимости диверсификации деятельности этих компаний, в том числе за счет расширения экономической деятельности, напрямую не связанной с обеспечением перевозок.

Наконец, третьей проблемой стало финансирование строительства новых железных дорог, в том числе линий синкансэн. Приватизированные компании не желали их строить, так как большие первоначальные затраты при медленной окупаемости капиталовложений вовлекали их во все большие

долги, а доходы от уже существующих нескоростных железных дорог стремительно падали с введением в действие новых линий синкансэн. Хотя местные и центральные власти, учитывая пожелания населения районов, не имеющих таких линий, пытались оказывать давление на руководство компаний, с каждым последующим годом компании реально становились все более независимыми в принятии решений. В итоге строительство новых линий синкансэн по сравнению с доприватизированным периодом сократилось.

Но, несмотря на трудности, возникшие после приватизации железных дорог, в целом реформа дала положительный результат. Япония по праву стала мировым лидером в деле реформирования их организации и управления. Опыт приватизации железнодорожного транспорта начал учитываться позднее во многих европейских странах.