

Andrzej Buszko

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Model przekształceń sektora kolejowego na przykładzie doświadczeń Japonii (cz. 1)

Od szeregu lat w składanych propozycjach ekonomicznych oraz deklaracjach politycznych system funkcjonowania przedsiębiorstw kolejowych zajmuje ważne miejsce. W poszczególnych okresach transformacji pojawiały się różne propozycje modernizacji sektora. Brak było jednak konsekwencji wdrażania reform. Zachodzące zmiany dotyczyły wybranych zakresów i nie poprawiły wyników finansowych sektora. Przedłużające się dyskusje nie doprowadziły do wypracowania skutecznej, a jednocześnie spójnej propozycji modelu przekształceń w krajowej branży kolejowej. Tym samym powyższa tematyka stale wyzwała znaczne emocje i jest przedmiotem swoistych targów, nie zawsze czysto ekonomicznych. Z jednej strony powszechnie znana jest rola kolei w gospodarce, ale z drugiej strony zwraca uwagę konieczność dofinansowania przedsiębiorstw kolejowych. W szeregu krajów Europy Zachodniej, a także i w Polsce, systematycznie rosną wydatki państwa na podtrzymanie nierentownych połączeń. Przy stałym deficycie budżetu pojawia się groźba braku środków na wsparcie przedsiębiorstw kolejowych. Ponadto likwidacji linii (zwłaszcza regionalnych przewozów pasażerskich) sprzeciwia się silne lobby związkowe. Problem reform jest więc sprawą konieczną, jak i niezwykle trudną do przeprowadzenia. Z tego względu sukcesy restrukturyzacyjne innych państw zasługują na szczególną uwagę. Na podstawie osiągnięć innych, przy wykorzystaniu odpowiednich technik planowania, np. metagry, PIMS czy też strategii siedmiu S McKinseya przeprowadzić można właściwy proces

zmian¹. Technika metagry opiera się na analizie różnych punktów widzenia, jaką przyjmują konkurenci. Dzięki temu zostaje wypracowana odpowiednia droga postępowania, właściwa dla badanej jednostki. W uzupełnieniu do techniki metagry pomocnym okazuje się metoda PIMS, polegająca na wnikliwej ocenie wyników różnorodnych firm, a następnie ich weryfikacji i adaptacji w konkretnych przypadkach². Konceptcja siedmiu S McKinseya zajmuje się jednocześnie strategią (*strategy*), strukturą (*structure*), systemami (*systems*), stylem (*style*), wartościami (*shares*), personelem (*staff*) oraz kwalifikacjami (*skills*).

Celem artykułu jest przedstawienie przypadku restrukturyzacji kolei japońskich, a na tej podstawie opracowanie uniwersalnego modelu postępowania. Założenia teoretyczne modelu wykorzystują propozycje technik metagry, PIMS oraz strategii siedmiu S McKinseya. W pracy wykorzystano materiały ekspertów Banku Światowego, w tym przede wszystkim raport Koichiro Fukui nr 172 World Bank Discussion Paper oraz danych statystycznych OECD.

Geneza kolejnictwa w Japonii

Pierwsze połączenie kolejowe w Japonii zbudowano w 1872 r. pomiędzy Tokio i Jokohamą. Wydatki na ten cel pochodziły z budżetu państwa i tym samym określono domenę własności. Podstawowe połączenia były w gestii państwa, natomiast regionalne mogły być budowane przez prywatne przedsiębiorstwa. Celem pobudzenia inwestycji w sektorze rząd prowadził ak-

tywną politykę preferencji podatkowych oraz subsydiów. Proces ten znacznie się nasilił w sytuacji odkrycia znaczenia komunikacji kolejowej w działaniach wojennych³. Czynnikiem stymulującym okazały się wojny: chińsko-japońska w 1894 r. oraz rosyjsko-japońska w 1904 r. Z tego względu długość linii kolejowych w Japonii systematycznie rosła. W 1900 r. wynosiła 3110 km, z czego prawie 55% przypadało na operatorów prywatnych⁴. Mimo tego w 1906 r. rząd pod naciskiem lobby wojskowego przeprowadził nacjonalizację kolei. Tym samym sektor został przejęty przez państwo. Przekształcenia własnościowe odbyły się mimo znacznych protestów. Główne zastrzeżenia prywatnych operatorów dotyczyły przesłańek ekonomicznych:

- zarządzanie przez państwo dużą firmą jest trudnym przedsięwzięciem
- finansowanie inwestycji pochłonie znaczne środki budżetowe
- w strukturach rządowych jest brak odpowiednich kadr zdolnych do zarządzania firmą kolejową
- nacjonalizacja doprowadzi do zastój, nastąpi przerost zatrudnienia, a koleje zanotują straty⁵.

W 1920 r. rząd powołał Ministerstwo Kolei, które stało się odpowiedzialne za zarządzanie spółką publiczną. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi spółka publiczna, która jest własnością państwa, działa w oparciu o kodeks cywilny, a nie handlowy. Jej podstawowym zadaniem jest wypełnianie celów statutowych przy pomocy metod stosowanych przez przedsiębiorstwa prywatne⁶.

¹ Bowan C., Asch D. *Strategic Management*. Macmillian Education Ltd. III edition. London 2002.

² Certo S., Peter J. P. *Strategic Management: Concepts and Applications*. Mc.Graw Hill. Singapore 1999.

³ Arturo Israel, *Issues for Infrastructure Management*. World Bank. Washington. 1992.

⁴ *Japanese Statistics*. OECD. Paris. 1999.

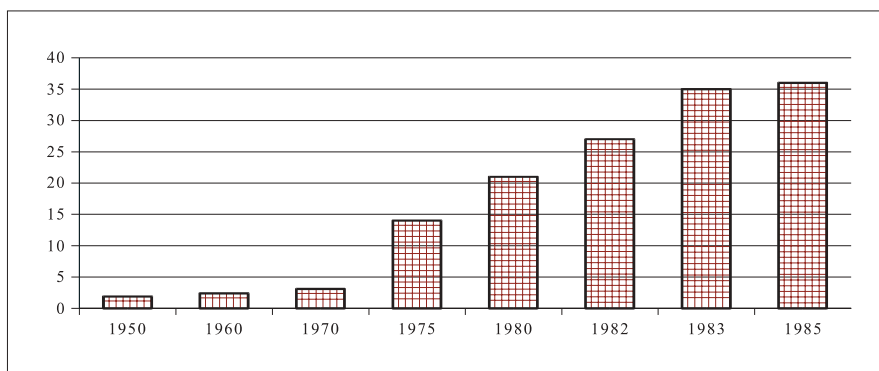
⁵ Koichiro Fukuri, *Japanese Railways Privatization Study*. World Bank Discussion Paper. Washington 1993.

⁶ J.S.Blomstrom, Ari Kokko, *Regional Integration and Foreign Direct Investment*. World Bank Paper. Washington 1997.

W ten sposób przyjęta formuła oceny sankcjonowała pasywną rolę zarządu. Z jednej strony zapewniała dostęp do środków budżetowych, a z drugiej umacniała pozycję monopolistyczną sektora. Jednocześnie Ministerstwo Kolei rozpoczęło aktywną politykę inwestycyjną. Do 1950 r. wybudowano 11 300 km linii łączących główne miasta oraz ośrodki przemysłowe⁷.

Sytuacja kolei japońskich do 1985 roku

Japońskie koleje do 1985 r., czyli do okresu zasadniczych reform, były przykładem typowego przedsiębiorstwa państwowego. Z jednej strony bowiem firma JNR (*Japanese National Railways*) wypełniała funkcje statutowe (przewozy pasażerskie i towarowe), z drugiej zaś strony rachunek ekonomiczny odgrywał drugorzędną rolę. Taryfy przewozowe były konstruowane na zasadzie swoistego podatku, a nie w oparciu o wynik finansowy⁸. Sytuacja zarządu JNR była więc komfortowa. Brak było ostrej rywalizacji na rynku, a przedsiębiorstwo otrzymywało znaczne rządowe subwencje.



Wykres 1. Wartość pasywów JNR w latach 1950-1985 w mld USD. Źródło: opracowanie na podstawie *Japanese Statistical Yearbook*. OECD. Paris 2000.

mie 110 mln USD. W kolejnych latach zysk uległ zwiększeniu do 811 mln USD (1985 r.). Progresja nie byłaby możliwa bez dopłat rządowych. W przypadku cofnięcia subsydiów strata w 1985 r. wyniosłaby prawie 4,5 mld USD.

Potwierdzeniem braku racjonalnego gospodarowania był wzrost operacyjnych przypadających na 1 km linii kolejowych. W 1960 r. koszty wynosiły 6,7 USD, natomiast w 1985 r. osiągnęły poziom 8,1 USD. Równoległe z kosztami utrzymywany był niski pułap produktywności. Do chwili rozpoczęcia reform produktywność, mierzona

Bardzo niepokojący trend dotyczył zobowiązań długoterminowych. Koleje japońskie do 1985 r. cechowało stale zadłużenie.

W 1950 r. wartość pasywów wynosiła niespełna 1,7 mld USD. Zwłaszcza od 1970 r. pasywa systematycznie rosły, by w 1985 r. przekroczyć 35 mld USD (w tym prawie 3,7 mld USD przypadających na zobowiązania długoterminowe)⁹. Wyniki ekonomiczne JNR relatywnie wcześniej dowodziły konieczności przeprowadzenia stosownych reform. Jednak na przeszkodzie stało silne lobby związkowe oraz względnie korzystna sytuacja makroekonomicz-

Tab. 1. Podstawowe dane ekonomiczne JNR w latach 1960-1985

Dane	1960	1965	1970	1975	1980	1983	1985
Subsidia w mln USD	4230	5211	3400	4882	5010	5117	5291
Zysk/strata w mln USD	-322	-534	110	499	-377	527	811
Wydajność pracownika w USD	37700	43000	45000	5233	54000	56000	61200
Produktywność *	430	440	420	450	470	510	520
Koszt operacyjny na 1 km linii kolejowych w USD	6,7	7,2	7,3	7,2	7,3	6,9	8,1

* Produktywność mierzona jest wielkością przewozów w tysiącach tono-kilometrów przypadających na pracownika.

Źródło: opracowanie na podstawie *Japanese Statistical Yearbook*. OECD. Paris 2000.

W latach 1960-1985 systematycznie rosły subsydia rządowe dla japońskich kolei. W 1960 r. wyniosły one ponad 4,2 mld USD a w 1985 r. prawie 5,3 mld USD. Pomimo tak znacznych dopłat z budżetu wynik finansowy ulegał znacznym wahaniom. Przykładowo w 1965 r. strata wyniosła 534 mln USD, a w 1970 r. odnotowano zysk na pozio-

wielkością przewozów przypadająca na pracownika, oscylowała w granicach 0,5 mln tono-kilometrów. Pomyślną tendencją okazał się wzrost wydajności pracy. W 1960 r. średnia wydajność zatrudnionego wynosiła niespełna 38 000 USD, by 25 lat później osiągnąć wartość ponad 61 000 USD.

na kraju¹⁰. Zatrudnienie do 1985 r. stale rosło i osiągnęło poziom prawie 450 000 pracowników. Był to ponad pięciokrotny wzrost w porównaniu z rokiem 1950. Dodatkowo koleje od 1957 r. prowadziły pod nadzorem *Japan Railway Construction Public Corporation* (JRCPC) szeroki program inwestycyjny.

⁷ Agarwal Om, *An Overview of trade facilities and transport in Asia*. Policy Research Working Paper. Washington. 2001

⁸ P. Bougheas, P. Spiros: *Infrastructure Costs and Trade*. Journal of Development Economics nr 47 z 1999

⁹ *Japanese Statistical Yearbook*. OECD. Paris 2000

¹⁰ M. McGilvary, *Policy Reforms in Asia*. Blackwell. London 1998