

## Japonijos geležinkelių privatizavimo pamokos

Aurimas Tumėnas

*Lietuvos teisės universitetas  
Ateities g. 20, 08303 Vilnius*

*Japonijos nacionalinių geležinkelių (JNG) privatizavimas dažnai laikomas įtikinamu pavyzdžiu, kad didelė viešojo sektoriaus įmonė gali būti sėkmingai privatizuota. Šiame straipsnyje aprašoma JNG būklė iki privatizavimo, privatizavimo eiga, išryškintos pagrindinės sėkmingo privatizavimo kliūtys ir prielaidos, išvardijamos svarbiausios privatizavimo pasekmės. Remiamasi įvairiais informacijos šaltiniais, daugiausia japonų mokslininkų darbais. JNG privatizavimo pamokas naudinga prisiminti restruktūrizuojant ir reorganizuojant Lietuvos geležinkelius.*

Raktažodžiai: *geležinkeliai, privatizavimas, viešasis sektorius.*  
Keywords: *railroads, privatization, public sector.*

### Įvadas

Vienas būdingiausių vyraujančios dabartinės viešosios politikos požymių yra polinkis sumažinti viešąjį sektorių, privatizuojant viešąsias institucijas. Toks siekis, paremtas dabar populiariomis socialinių mokslų teorijomis, yra labai pageidautinas ir skatinamas. Privatizuoti ragina ne tik pavienės mokslininkų grupės ar individai, bet ir Pasaulio Bankas. Privatizuoti savo viešąjį turtą skuba dauguma išsivysčių ar besivystančių šalių, taip pat Lietuva.

Šiame straipsnyje laikomasi nuostatos, kad „valstybės paskirtis – tvarkyti „viešąją“ sritį ir spręsti tas socialinio ir ekonominio gyvenimo problemas, kurių jau nepajėgia išspręsti rinka“ [8, p.21]. Viešosios politikos tikslas-padėti įgyvendinti valstybės paskirtį. Todėl viešasis politikas turi siekti optimalaus viešojo ir privataus sektoriaus balanso.

Privatizacijos šalininkų argumentą galima formuluoti taip: laisvoji rinka teikia geresnes paslaugas nei nekonkurencingas viešasis sektorius. Taip pat teigiama, kad laisvosios rinkos sąlygomis efektyviau administruojami ištekliai. Tačiau privatizavimas, be daugybės šalininkų, turi ir priešininkų. Pastarųjų, nors jie ir nesudaro vieningos stovyklos, stipriausiais argumentais galima laikyti šiuos: 1) privatizavimas suprastins viešųjų paslaugų kokybę ir (ar) sumažins galinčių gauti šias paslaugas ratą; 2) privatininkai,

nors ir dirbs efektyviai, gautas pajamas naudos ne papildomam viešosios gerovės didinimui (pvz., darbininkų algoms kelti ar nedarbo problemoms spręsti), o įvairioms savo nuožiūra parinktomis reikmėms tenkinti.

Užuot analizavus, kurios teorijos – privatizavimo šalininkų ar priešininkų – teisingesnės, galima pasitelkti konkretų pavyzdį – geležinkelių privatizavimą Japonijoje. Vadovaujantis situatyvine logika (panašiose situacijose panašūs sprendimai duoda panašius rezultatus), konkretaus atvejo analizė yra naudinga tiek teoriškai, tiek praktiškai. Teoriškai ji sustiprina (susilpnina) mokslininkų, palaikančių kurią nors iš minėtų teorijų, argumentus, o praktikams ji suteikia priimtino elgesio gaires.

Šio straipsnio tikslas – remiantis situacijos analize, pateikti papildomų argumentų privatizacijos mokslinei problemai spręsti. Konkretaus atvejo – Japonijos geležinkelių privatizavimo - analizė parodys, ar privatizacija yra sėkmingas viešosios politikos įrankis straipsnyje minimoms problemoms spręsti. Japonijos geležinkelių privatizacija dažnai minima kaip viena sėkmingiausių, todėl japonų patirtis gali būti efektyviai panaudota, bandant privatizuoti Lietuvos geležinkelius. Vadovaujantis jau minėta situatyvine logika, analizės išvados gali praversti ir kitoms problemoms sėkmingai spręsti.

### Japonijos geležinkeliai iki privatizavimo

Japonijos nacionaliniai geležinkeliai (JNG) buvo viešoji akcinė bendrovė, įkurta 1949 metais, remiantis specialiu *Japonijos nacionalinių geležinkelių įstatymu*. Nors JNG turėjo būti gana savarankiška viešąsias paslaugas teikianti ir panašiai kaip privačios

*Aurimas Tumėnas* – Lietuvos teisės universiteto Valdymo teorijos katedros asistentas, viešojo administravimo magistras.  
El. paštas: [aurimas@delfi.lt](mailto:aurimas@delfi.lt)

Straišnis įteiktas redakcijai 2003 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2004 m. kovo mėn.

bendrovės administruojama organizacija, iš tikrųjų ji buvo griežtai kontroliuojama vyriausybės. Todėl JNG nebuvo nei tiesiogiai valstybės valdoma institucija, nei privati akcinė bendrovė, nors jų darbuotojai laikyti valstybės tarnautojais kriminalinių bylų atvejais. Kaip ir kiti valstybės tarnautojai, JNG darbuotojai negalėjo streikuoti [4, p.76].

JNG nebuvo orientuoti siekti pelno; jų paskirtis – kuo geriau patenkinti socialinius poreikius. Todėl JNG buvo uždrausta imtis veiklos, tiesiogiai nesusijusios su geležinkelių darbu.

Japonijoje mokesčiai už krovinių transportavimą ir keleivių pervežimus laikyti valstybinių mokesčių rūšimi, todėl iki 1977 metų JNG paslaugų kainas turėdavo tvirtinti *Dieta* (Japonijos parlamentas); vėliau jos pareigas perėmė transporto ministerija. Transporto ministerija taip pat tvirtindavo JNG direktorių komisijos narių kandidatūras bei skirdavo audito komitetą. Transporto ministerijos teikimu, kartu su valstybės biudžetu *Dieta* tvirtindavo JNG metinius biudžetus. Transporto ministerija kūrė planus, kur ir kokios naujos *Shinkasen* (greitųjų traukinių) linijos bus kuriamos, statybų darbą patikėdama JNG arba Japonijos geležinkelių statybos viešajai korporacijai (*Japan Railway Construction Public Corporation*), kuri pastatytas linijas perduodavo JNG. Transporto ministerija taip pat tvirtindavo JNG investicijų planus į paprastas geležinkelių linijas.

Įmonė buvo labai centralizuota: visi pagrindiniai sprendimai priimami vienoje vietoje, o atskiriems regionams ir atskiroms operacijų grupėms vadovavo specialiai paskirti žmonės, kurie negalėjo priimti jokių esminių sprendimų. Tokia centralizacijos forma – daug darbuotojų ir pareigybių - nebuvo efektyvi ir uždelisdavo sprendimų įgyvendinimą. Be to, vienoda kainų politika visai Japonijai buvo ne itin sėkminga, esant gan dideliems regioniniams skirtumams.

Kadangi JNG buvo savarankiška viešoji akcinė bendrovė, jos nuostolių vyriausybė atlyginti tiesiogiai negalėjo. Todėl, susidarius deficitui, JNG pinigų skolindavosi. Vis dėlto nuo 1976 vyriausybė pradėjo teikti subsidijas, kad padengtų neapmokėtų paskolų palūkanas. Todėl subsidijų lygis vis augo, kol nuspręsta JNG privatizuoti. Visa gautų subsidijų suma iki 1987 metų siekė 57 mlrd. JAV dol. Vyriausybė dar subsidijavo nepelningų linijų veiklą, dengė įmonės modernizavimo bei saugumo didinimo išlaidas. Vien 1985 metais visų rūšių suteiktų subsidijų apimtis siekė 4,6 mlrd. JAV dol.

JNG naudojosi monopolininko statusu ir teisėmis iki praėjusio šimtmečio 5-tojo dešimtmečio. Vėliau daugėjo privačių geležinkelių, ir JNG privatizavimo metu jų jau buvo apie 100. Nepaisant to, JNG išliko didžiausia įmonė Japonijos geležinkelių industrijoje. Jie valdė apie 80 proc. visų geležinkelių linijų, o darbuotojų skaičius 1980 metais siekė 414 tūkstančių.

Palyginimui paminėtina, kad tuo metu Mitsubishi Heavy Industries turėjo tik 80 tūkstančių darbuotojų, o Japonijos armijoje tarnavo 270 tūkstančių žmonių [1, p.13]. Ilgą laiką JNG buvo stambiausia verslo įstaiga visoje Japonijoje, kontroliavusi ne tik geležinkelius, bet ir ligonines, mokyklas, gamyklas, tyrimų centrus ir kt. JNG taip pat priklausė 66 tūkstančiai hektarų žemės; nemaža jos dalis plytėjo komerciškai gerosios vietose šalia geležinkelio stočių. 1985 metais JNG vežė 19 mln. keleivių ir 190 tūkst. tonų krovinių per dieną; turėjo 2500 autobusų bei 15 laivų.

Tačiau tuo laikotarpiu JNG gyveno ne geriausius laikus. Jų dalis keleivių ir krovinių pervežimo rinkoje nuolat mažėjo. 1955 metais JNG vežė net 55 proc. visų keleivių ir 52 proc. krovinių, tuo tarpu 1985 – tik 23 proc. keleivių ir 5 proc. krovinių.

Iki 1964 metų JNG buvo pelningi, o vėliau patyrė tik nuostolius. Pavyzdžiui, 1985 metais JNG patyrė 15 mlrd. JAV dol. nuostolį. Tačiau, nepaisant blogos finansinės situacijos, JNG išlaikė labai aukštos kokybės geležinkelių inžinerinį ir technologinį lygį, buvo sutelktas labai aukštos kvalifikacijos personalas, tačiau tai nepadėjo išlaikyti gero administravimo lygio.

Praėjusio šimtmečio 8-ajame dešimtmetyje Japonijai patyrūs ekonominę recesiją, paaiškėjo, kad vyriausybė nebus pajėgi toliau atlyginti nepelningai ir neefektyviai dirbančių JNG patiriamų nuostolių. Todėl nuspręsta JNG privatizuoti. JNG finansinės krizės priežastys aptartos kitame poskyryje.

### **Japonijos nacionalinių geležinkelių krizės priežastys**

Pasak Japonijos vyriausybės *Antrosios ad hoc komisijos*, sudarytos šalies biudžeto krizės 9-ojo dešimtmečio viduryje problemoms spęsti, išvadų [9, p.91-92], JNG finansinę krizę sukėlė šios priežastys:

1. Nesugebėjimas prisitaikyti prie greitų struktūrinių transporto pramonės pokyčių;
2. Silpnas atsakomybės jausmas administravimo ir darbo atžvilgiu;
3. Darbinių santykių administravimo nestabilumas;
4. Labai dideli darbo kaštai, palyginti su pajamomis.
5. Labai didelės procentinės sukauptų ir augančių skolų išmokos.

Daugumos šių problemų atsiradimą sukėlė pati vyriausybė. JNG nuolat buvo stebimi ir kontroliuojami vyriausybės bei parlamento. Norint tiesti naujas linijas, reikėjo transporto ministerijos pritarimo. JNG biudžetas buvo tvirtinamas *Dietos*. Todėl pašaliniai asmenys, politikai ir vyriausybė nuolat kišosi į JNG valdymą ir versdavo JNG nepelningai investuoti.

JNG nesugebėjo veiksmingai atremti didėjančios konkurencijos: negalėjo imtis, jų manymu, tinkamų

priemonių (nepelningų ruožų atsisakymo), nes to neleido politinė valdžia.

Nuolatinė pašalinių įtaka trukdė efektyviai administruoti. JNG buvo nesiekianti pelno viešoji įmonė. Todėl vadybininkų iniciatyvą veiksmingai tvarkyti JNG reikalus stabdė ir motyvacijos trūkumas.

Gana didelės JTG išlaidos darbo užmokesčiui turėjo dar Antrojo pasaulinio karo sąlygota priežastis. Japonijai pralaimėjus karą, vyriausybė įpareigojo JNG priimti daugiau darbuotojų, pirmiausia buvusius Pietų Mandžūrijos geležinkelių darbuotojus. Darbuotojų skaičius nuo 537 tūkst. išaugo iki 610 tūkst., ir nors vėliau pavyko jį šiek tiek sumažinti, per daug darbuotojų liko iki pat JNG gyvavimo galo.

Finansinių problemų kėlė ir didėjantis vidutinis darbuotojų amžius, nes, pagal Japonijos įstatymus, vyresniems darbuotojams turėjo būti mokami didesni atlyginimai. Be to, žmonės, priimti į darbą po Japonijos pralaimėjimo Antrajame pasauliniame kare, 1983 metais pradėjo eiti į pensiją, dėl to augo išmokos pensijoms.

Didžiulę JNG geležinkelių skolos dalį sudarė paskolos *Shinkasen* (greitųjų geležinkelių) kūrimui. Išmokėti kelių milijardų jenų paskolą iš savo lėšų JNG nebuvo pajėgūs. Dėl to dalis atsakomybės teko ir vyriausybei, inicijavusiai *Shinkasen* statybą. Be to, vyriausybės leidimu JNG buvo leista naudotis tik *Trust Fund Bureau fondais*, kurie teikė paskolas ne geriausiomis sąlygomis. Dėl viso to nesumokėtos JNG palūkanos galiausiai tapo beveik tokio paties dydžio kaip ir skola.

Dideli nuostoliai patirti eksploatuojant tolimojo transportavimo linijas. Nors jos sudarė net 40 proc. visų JNG valdomų linijų, joms teko tik 5 proc. visų pervežimų. Jų nuostolingumas buvo akivaizdus, tačiau JNG turėjo tęsti investicijas į panašius ruožus, nes jų tikslas buvo siekti ne pelno, o socialinės gerovės.

Vyriausybės skiriamos lėšos deficitui padengti neskatinė didinti kompanijos efektyvumą. Priešingai, administratoriai nesistengė tobulinti veiklos, tikėdamiesi, kad atsiradusias skolas bei nuostolius likviduos vyriausybė.

Didelę įtaką JNG veiklai turėjo profsąjungos. Šaltojo karo metu didžiosiose viešosiose įstaigose profsąjungų veiklą ėmė kontroliuoti Komunistų partija bei dešinysis Socialistų partijos sparnas. Jų įtaką patiriančios profsąjungos (ypač *KOKURO* ir *DORO*) dažnai atsisakydavo laikytis darbo taisyklių bei rengdavo nelegalius streikus (streikai buvo neleidžiami pagal įstatymą). Šios profsąjungos priešinosi visoms JNG veiklos racionalizavimo programoms, motyvuodamos, kad tokios programos skirtos kuo veiksmingesniam darbininkų išnaudojimui.

1970 metais JNG valdyba pristatė Produktyvumo gerinimo programą (*Maru-sei*). *KOKURO* priešinosi šiai kampanijai kiek galėjo: ji pradėjo 100 milijonų

darbininkų mokymo ir skelbimosi spaudoje kampaniją. Vyriausybė buvo išsigandusi, kad protestai šalyje sutrukdytų ratifikuoti Japonijos-JAV sutartį dėl Okinavos grąžinimo, ir liepė JNG valdybai nusileisti profsąjungų spaudimui [8, p.93].

Darbininkai susidorojo su priešininkais, ir nuo tada darbo drausmė įmonėje pablogėjo. Darbininkams tapo įprasta neiti į darbą iš anksto nepranešus, rūbų kodai buvo ignoruojami, bet kokiai produktyvumo gerinimo kampanijai buvo priešinamasi. JNG produktyvumo rodiklis nuo 1970 iki 1980 metų nukrito, o privačiose kompanijose tuo laikotarpiu produktyvumo rodiklis išaugo net 40 punktų.

Keičiantis Japonijos industrijos struktūrai, JNG prarado kai kurias prekių grupes (pvz., anglis), iš kurių pervežimo jie anksčiau gaudavo didelį pelną. Be to, augo gaminių, kuriuos reikėjo transportuoti, įvairovė, ir JMG darėsi sunkiau konkuruoti su autotransportu.

JNG prarado didelę dalį keleivių, pradėjusių naudotis autotransportu, o vėliau ir avialinijomis. Šis praradimas buvo susijęs tiek su išaugusia kitokio transporto pasiūla, tiek ir su nesėkminga ir nelanksčia JNG kainų politika. Privačios kompanijos keleivius vežė pigiau negu JNG.

JNG buvo per dideli, kad juos būtų galima efektyviai valdyti kaip vieną centralizuotą įmonę. Jie sunkiai galėjo prisitaikyti prie kiekvieno regiono reikalavimų ir sėkmingai konkuruoti su ten veikiančiomis privačiomis kompanijomis.

Visos anksčiau bandytos JNG racionalizavimo programos nepasisekė. Be to, patys JNG nerodė iniciatyvos keisti padėtį. Todėl išryškėjo, kad būtina išorinių jėgų atliekama reforma, numatanti didelius pokyčius kompanijoje.

## Privatizavimo procesas

Privatizavimui buvo ruošiamasi net šešerius metus. Dėl Japoniją ištikusios ekonominės krizės 1981 metais buvo suformuotas *Laikinasis administracinių reformų kabinetas (Provisional Committee on Administrative Reform)*, tiesiogiai pavaldus ministrui pirmininkui. Šio komiteto pagrindiniai tikslai buvo:

- įvertinti Japonijos tuo metu labai išsiplėtusią administracinę sistemą;
- nuspręsti, kaip bus paskirstoma Japonijos piliečių atsakomybė ir gerovė 21 amžiuje;
- pasiūlyti planą, kaip rekonstruoti ir padidinti Japonijos administracinės sistemos efektyvumą.

Siekiant šių tikslų įgyvendinimo, JNG reforma buvo itin aktuali Reformų komitetui: didžiausia Japonijos kompanija negalėjo būti palikta nuošalyje. Todėl 1982 metais savo trečiajame pagrindiniame raporte Reformų kabinetas rekomendavo JNG privatizuoti ir padalyti.

Šio darbo strategijos parengimas patikėtas naujai įsteigtam *Priežiūros komitetui* (*Supervisory Committee*). Pastarojo reikėjo dėl dviejų priežasčių: JNG jau buvo bankrutavę ir reikėjo sukurti kabinetą, kuris galėtų restruktūrizuoti JNG, o vėliau tarnauti kaip jų patikėtinis; vis dar nepasiekta konsensuso dėl pagrindinių privatizavimo ir padalijimo problemų.

Komitetas buvo tiesiogiai atskaitingas ministrui pirmininkui, bet politiškai neutralus. Komiteto nariai buvo žinomi ir gerbiami visuomenės žmonės: pirmininkas – Masao Kamei (Sumitomo Electric Industries, Ltd., pirmininkas), pirmininko pavaduotojas – Hiroshi Kato (Keio universiteto profesorius); nariai – Mikio Sumiya (Tokijo krikščioniškojo moterų universiteto prezidentė), Shoji Sumita (Japonijos transporto ekonomikos tyrimų centro direktorius), Shigeya Yoshise (Japonijos Plėtros banko valdytojas). Šiam komitetui padėjo sekretoriatai, atsiųsti iš pagrindinių Japonijos ministerijų.

Komiteto siūlomas restruktūrizavimo programą palaikė abu jos egzistavimo metais valdę ministrai pirmininkai bei finansų ir transporto ministerijos. Turėdamas tvirtą užnugarį bei būdamas nepriklausomas nuo politikų įgeidžių, Komitetas sėkmingai dirbo ir 1985 metais pristatė JNG privatizavimo planą.

Privatizavimas vyko tiksliai pagal šį planą. Pirmiausia numatyta padalyti JNG. 1987 metų balandžio 1 d. JNG padalyta į septynias atskiras Japonijos geležinkelių (toliau JG), kompanijas: šešias keleivių gabenimo, iš kurių 3 buvo pagrindinėje Honshu saloje (Rytiniai JG, Centriniai JG, Vakariniai JG), 3 - trijose atskirose Japonijos salose (Hokaido JG, Shikoku JG, Kyushu JG) ir vieną krovinių gabenimo kompaniją, veikiančią visoje Japonijoje.

Keleivių vežimo kompanijoms atiteko ir infrastruktūra, kurios neteko krovinių gabenimo kompanija. Numatyta, kad linijas ji turės nuomotis iš keleivinių kompanijų. 1996 metais jau buvo žinoma, kad ši strategija atsipirko – krovinių gabenimo kompanija yra pelninga, jei gabenama ilgais maršrutais, todėl jai pigiau nuomotis linijas iš privačių kompanijų, nei pačiai jas prižiūrėti [2, p.12].

Be to sukurtos dvi kompanijos ir vienas institutas, skirtas perimti JNG anksčiau atliekamoms funkcijoms: JG Telekomunikacijos (greitai buvo sujungtos su Nippon Telecom), JG Informacinės sistemos bei JG Techninių tyrimų institutas. JNG priklausę autobusų serviso tinklai padalyti kiekvienai naujai JG kompanijai, kurios iš jų sukūrė vieną arba du papildomus filialus.

Išleistas įstatymas, reglamentuojantis naujųjų kompanijų valdymą ir atsakomybę – *Japonijos geležinkelių įstatymas*. Juo numatyta, kad kompanijų siūlomiems mokesčiams už pervežimus turės pritarti transporto ministerija

Naujai sukurtos JG kompanijos, kaip visiškai valdomi filialai, atiteko JNG *Sureguliuojamo korporacijai* (*JNR Settlement Corporation*). Ši korporacija prisiėmė visas JNG skolas bei kontroliavo visas naujųjų kompanijų akcijas, kol jos atitiko keliamus verslumo kriterijus, norint pardavinėti jų akcijas per vertybinių popierių biržą. Sureguliuojamo korporacija vėliau pakeista į *Japonijos geležinkelių konstravimo viešąją korporaciją* (*Japan Railway Construction Public Corporation*). Dar buvo sukurta *Shinkasen valdymo korporacija* (*Shinkasen Holding Corporation*). Ji turėjo valdyti *Shinkasen* linijas bei nuomoti jas keleivius vežantiems JG. Tačiau 1991 metais *Shinkasen* tinklas parduotas privačioms JG kompanijoms, o *Shinkasen Valdymo Korporacija* uždaryta.

Iš pradžių JNG privatizavimas buvo tarsi “netikras”: kompanijų akcijas vis tiek valdė viešasis sektorius. Tačiau Japonijos Vyriausybė, žinodama prastą JNG įvaizdį, nepardavinėjo jos akcijų, o laukė, kol išryškės naujai įkurtų kompanijų vertė.

Kadangi ne visos kompanijos galėjo būti iš karto pelningos, įkurtas *Vadybos stabilumo fondas* (*Management Stability Fund*). Iš jo teikiamų paskolų gaunamų procentinių išmokų iki šiol yra dengiamas salų ir krovinių pervežimo kompanijų darbo deficitas. Kadangi *Fondo* dydis ribotas, ribotos ir subsidijos. Tai skatina kompanijas ne laukti paramos iš vyriausybės, o pačioms didinti kompanijų efektyvumą.

Kompanijoms buvo leista užsiimti ir papildoma veikla, tiesiogiai nesusijusia su transportavimu geležinkeliu (anksčiau tai buvo uždrausta). Manoma, kad šis pokytis labai pagerino JG padėtį, nes leido gauti nemažai papildomų lėšų.

Kompanijoms suteikta gana daug galimybių, tačiau jos netapo iškart visiškai vyriausybės nekontroliuojamos. Naujosios kompanijos liko atskaitingos transporto ministerijai. Tačiau, 2002 metais privatizavus tris Honshu JG kompanijas, jos išėjo iš transporto ministerijos pavaldumo ir dabar turi savarankiškų privačių geležinkelio kompanijų statusą: joms nebereikia transporto ministerijos pritarimo, skiriant direktorių tarybą bei nustatant pervežimo mokesčius.

1992 metais, naujoms kompanijoms sėkmingai vykdant savo veiklą, parduotos pirmosios jų akcijos. Tuomet parduota 62,5 proc. Rytinių JG akcijų. Kitų kompanijų akcijų pardavimas dėl ekonomikos recesijos buvo atidėtas. Palankiam laikui atėjus, 1996 metais į rinką pateiktos Vakarinių JG akcijos, o 1997 metų spalį pradėtos pardavinėti ir Centrinė JG akcijos. 1997 metų pabaigoje apie du trečdaliai šių kompanijų akcijų jau buvo atsidūrę privatinių rankose. Likusios akcijos parduotos tik 2002 metų vasarą.

Salų kompanijų ir krovinių gabenimo kompanijos akcijos iki šiol nėra parduodamos privatiniams. Kada bus parduodamos šių kompanijų akcijos, iki šiol nenuspręsta.

Delsimas parduoti akcijas turėjo teigiamų ir neigiamų aspektų. Delsti buvo rizikinga, nes privatizavimo sėkmė priklausė nuo bendros ekonominės padėties [6]; delsimas atsipirko tik iš dalies – tai neigiamai atsiliepė JNG skolų likvidavimui, nors padėjo kuriant sėkmingai veikiančias naujas kompanijas.

## Pagrindinių problemų sprendimas

**Darbuotojų problema.** Priežiūros komitetas 1985 metais nustatė, kad, norint pasiekti tokį produktyvumo lygį, kokį buvo pasiekusios privačios kompanijos, optimalus darbo jėgos dydis naujoms JG kompanijoms turėtų būti 183 tūkstančiai. Tačiau, suprantant, kad per trumpą laiką darbuotojų nebus galima stipriai sumažinti, numatyta, kad 1987 m. po JNG privatizavimo turėtų likti 215 tūkstančių darbuotojų. Priežiūros komitetas numatė, kad prieš privatizavimą JNG dirbs 276 tūkstančiai darbuotojų, todėl reikės atleisti 61 tūkstantį: – 20-iai tūkstančių darbuotojų bus pasiūlyta atsistatydinti, o likusiesiems JNG Sureguliuavimo korporacija turės pasiūlyti naujas darbo vietas iki 1990 metų.

Reformai pasirinktas palankus metas, nes tuo metu Japonijos ekonomika buvo pradėjusi augti. Ministras primininkas įkūrė *JNG darbuotojų įdarbinimo agentūrą*, kuri 1986 m. rugsėjį pateikė įdarbinimo planą: 13 tūkstančių darbuotojų turėjo būti iš naujo įdarbinti valstybės įstaigose, 5 tūkstančiai – viešosiose įstaigose, 11,5 tūkstančio – vietos viešosiose organizacijose, 10 tūkstančių – įvairiose pramonės įmonėse ir 21 tūkstantis – firmose, palaikančiose verslo santykius su JNG.

1986 m. lapkričio 11 d. įdarbinimo agentūra jau buvo gavusi 68 tūkstančius darbo pasiūlymų iš įvairių sektorių ir pramonės šakų.

1985 m. išleistas naujas įstatymas, skatinantis JNG darbuotojus atsistatydinti. Sutikiantiems buvo siūloma papildoma 10 mėnesių algos priemoka. Vyriausybė išleido papildomą vyriausybinių popierių emisiją tam, kad galėtų padengti atsiradusias išlaidas. Darbuotojai noriai naudojosi įstatymo numatytais lengvatomis.

Rezultatai pasirodė geresni nei numatė Priežiūros komitetas. Kompanijoje liko 14 350 darbuotojų mažiau nei buvo tikėtasi, o Sureguliuavimo korporacijai teko pasirūpinti tik 7,630 darbuotojų [8, p.105]<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Kopicki, R., Thomson, L.S. Best methods of railway restructuring and privatization. World Bank Departmental Working Paper No. 16280, The World Bank, Washington, D.C., USA, 1995, p. 90 pateikia kitokius duomenis. Jie nurodo, kad Sureguliuavimo komisijai teko pasirūpinti net 23 660 darbuotojais.

Galiausiai buvo atleista tik tūkstantis darbuotojų, nesutikusių pereiti į jiems siūlomas pareigas.

Naujosios JG kompanijos turėjo samdytis buvusius JNG darbuotojus pagal procedūras, numatytas *JNG Reformų Akte*. *JG kompanijų parengiamasis komitetas* buvo sukurtas tam, kad galėtų paskirstyti JNG darbuotojus atitinkamoms JG kompanijoms. Jis skelbė darbo sąlygas ir kriterijus norintiems dirbti konkrečioje JG kompanijoje. Atsižvelgdami į kiekvieno darbuotojo pageidavimus, JNG sudarė kandidatų sąrašus, o *Komitetas* samdė naujųjų kompanijų personalą tik iš šių sąrašų.

Naujosios JG kompanijos darbuotojų skaičiaus smarkiai nekeitė.

**Skolų problema: neišspręsta problema.** 1986 metais JNG skola siekė 286 mlrd. JAV dolerių. Didžiąją dalį skolos (189 milijardus) prisiėmė *JNG Sureguliuavimo komisija*. Naujoms JG kompanijoms teko tokia skolos dalis, kokią numatė vyriausybė kaip nepavojingą naujųjų kompanijų veiklai.

Naujosios kompanijos sėkmingai dirbo ir mažino joms skirtas skolas, tačiau Vyriausybei nesisekė spręsti šios problemos. *Sureguliuavimo komisijai* atitekusią skolą 1996 metais jau siekė 204 mlrd. JAV dolerių. Skola augo dėl neapmokamų palūkanų, kurių norma buvo neproporcingai didelė ir 1996 metais siekė net 5,35 proc., o privatus sektorius skolinosi už 2,44 proc. 56 proc. skolų dengė vyriausybės investicijų ir paskolų programos, kurios teikė 5 proc. paskolas. Pastaroji programa buvo skirta finansuoti projektams, kurie turėtų būti pelningi, pavyzdžiui, didelių aerouostų statybai. Vis dėlto iš jos paimta pinigų padengti daliai JNG skolos, nors buvo akivaizdu, kad *Sureguliuavimo komisija* nevykdo jokios pelningos veiklos.

Ekonomistai nėra vienos nuomonės, ar 1987 m. nebuvo padaryta klaida, nusprendus neparduoti JNG priklausiusios žemės. Tuo metu Japonijos ekonomika sparčiai augo, ir žemės kaina buvo labai aukšta, tačiau Japonijos vyriausybė priėmė neįprastą ir nesuprantama ekonomine logika pagrįstą sprendimą – neparduoti žemės, – kuri motyvavo tuo, kad tai dar labiau padidins žemės kainą rinkoje.

Skola augo, nes nebuvo imtasi politinių priemonių spręsti šiai problemai. Dėl įvairių politinių priežasčių skolos likvidavimo planai ir pats likvidavimas buvo nuolat atidedami. Be to, delsta vykdyti originalų, dar 1987 metais priimtą planą, siūliusį padengti skolas iš pinigų gautų, pardavus žemę ir akcijas, kol paaiškėjo, kad jį įvykdyti jau per vėlu.

Supratus, kad parduotų akcijų ir likusio turto vertė per maža, kad būtų galima padengti likusią skolos dalį, nuspręsta panaudoti mokesčių mokėtojų pinigus. Mokesčių mokėtojų pinigai panaudoti dengiant dalį skolos, tačiau vyriausybė 1987 metais, turbūt pažeisdama privatizacijos planą (teismai dėl

šio įvykio vis dar vyksta), 1997 metais nusprendė dalį skolos perkelti JG [3]. Kompanijoms nebuvo liepta perimti dalį skolos iš *Sureguliuavimo komiteto*, tačiau nurodyta per-vesti papildomus 170 mln. jų apmokėti buvusių JNG darbuotojų pensijoms. Vėliau vyriausybė perkėlė dar 360 mln. jų našta ant JG pečių. Tada kompanijos padavė vyriausybei į teismą.

### **Priežastys, verčiančios JG dirbti geriau**

Privačios JG kompanijos susidūrė su naujomis spaudimo jėgomis, kurios neturėjo įtakos seniesiems JNG. Pirmiausia, atsirado spaudimas iš savininkų - akcininkų. Būdami suinteresuoti pelninga įmonės veikla, jie aktyviai stebi įmonės veiklą, ir jų kontrolė labiau pastebima nei ankstesnių „savininkų“ – piliečių.

Antra, kompanija yra spaudžiama iš vidaus vadybininkų. Dauguma pagrindinių JNG reformatorių, anksčiau dirbusių įmonėse, vėliau tapo naujųjų kompanijų prezidentais. Atsiradusi vizija ir pakitęs savos padėties suvokimas verčia kitaip elgtis ir žemesnių grandžių vadybininkus. Naujosios geležinkelių kompanijos siekia inovacijų, nebijodamos rizikos.

Trečia, kompanijas spaudžia ir vartotojai, reikalaudami geresnių paslaugų. Kadangi tų kompanijų nesėkminga veikla nebesubsidijuojama valstybės, klientus pritraukti ypač svarbu.

Ketvirta, spaudžia vyriausybė dviem spaudimo metodais: visos kainos principu (valstybė nepadengia kainos dalies) ir (nuo 1997 m.) taiko kriterijų konkurenciją [5, p.135]. Pagal šią konkurencijos programą konkuruoja 15 didžiausių privačių geležinkelių kompanijų. Reguluotojas (transporto ministerija), atsižvelgdamas į kompanijų veiklos sėkmingumą, jas vertina. Jeigu kuris nors operatorius dirba prasčiau už kitus, transporto ministerija netvirtina operatoriaus siūlomų mokesčių dydžių, o nustato savo siūlomus dydžius; jeigu operatorius dirba sėkmingai, ministerija patvirtina jo siūlomas kainas be papildomos revizijos.

### **Privatizavimo rezultatai**

Nors krovinių transportavimo ir keleivių vežimo verslo atskyrimas iš esmės pasitvirtino, vis dėlto šis padalijimas sukelia nedidelių problemų Krovinių gabenimo kompanijai. Kadangi ji turi nuomotis transporto linijas iš keleivių vežimo kompanijų, tai negali vežti krovinių tol, kol linijomis važinėja keleiviniai traukiniai. Tai neleidžia krovinių kompanijai dirbti pagal optimalų planą didelių metropolijų regionuose, todėl neįmanoma veiksmingai konkuruoti su auto-transportu.

Šiek tiek nuskriaustos liko salų JG kompanijos: turėdamos vežioti mažiau klientų ilgesniais maršrutais, jos negali būti pelningos ir turi būti nuolat subsi-

dijuojamos iš *Vadybos stabilumo fondo*. Šis fondas subsidijuoja kompanijas iš palūkanų, gautų fondui paskolinus pinigus. Ši subsidijavimo sistema gerai veikė tol, kol išorinėje rinkoje buvo stabilios palūkanos, tačiau, 1996 metais Japonijos ekonomikai vėl pablogėjus, gautų palūkanų neužteko patiriamiems nuostoliams padengti, ir salų kompanijos turėjo padidinti pervežimų mokesčių [5, p.121].

Japonijos geležinkelių privatizavimas minimas kaip vienas sėkmingiausių, kadangi dėl privatizavimo beveik neatsirado nuskriaustų darbuotojų ar vartotojų. Jau rašyta, kaip JNG pasielgė su darbuotojais, todėl reikia paminėti, kaip naujiesiems JG sekasi tenkinti keleivių bei likusių darbuotojų poreikius.

Privatizavimo priešininkai dažnai bijo, kad privatizavimas gali padidinti teikiamų paslaugų kainas. Ši baimė pasirodė esanti nepagrįsta. Kainos buvo pakeltos vienintelį kartą – 1989 metais, įvedus visuotinį vartojimo mokesčių, ir tai buvo neišvengiama. Iki 1995 metų kainos nuolat mažėjo, o vėliau beveik nekito. Kai JNG valdė valstybė (1981 ir 1986 metais imtinai), kainos keltos net penkis kartus, kiekvieną kartą vidutiniškai po 6,6 proc.

Pagerėjo ir teikiamų paslaugų kokybė, ypač metropolijų rajonuose. Nors bijota, kad privatizavimas pakenks keleivių saugumui, taip neatsitiko. Avarijų čia labai sumažėjo, palyginti su neprivatizuotuose JNG.

Darbuotojų atlyginimai taip pat po truputį augo. 1995 metais, palyginti su 1987, vidutinis darbuotojų atlyginimas buvo 3-32 proc. didesnis. Algos prieaugis skirtingose kompanijose buvo nevienodas – labiausiai atlyginimai išaugo Honshu JG. Japonijos geležinkeliai galėtų darbuotojų atlyginimus kelti dar labiau. Senuosiuose JNG atlyginimo dydis iš esmės buvo paremtas vyresnumo principu (*seniority system*), kai atlyginimo dydis priklauso nuo amžiaus ir nuo darbo stažo konkrečioje kompanijoje; privačiose JG atlyginimo dydis priklauso ir nuo darbuotojo sugebėjimų bei jo darbo efektyvumo.

Darbo produktyvumas, išreiškiamas santykiu: keleivių skaičius kilometre/vienas darbuotojas, išaugo vidutiniškai 1,4 karto. Tai susiję su efektyvesne administracine veikla ir su didesne geležinkelių automatizacija.

JG sėkmingai konkuruoja su likusiomis ir anksčiau buvusiomis privačiomis geležinkelių kompanijomis. Taikant naujus administravimo metodus bei ryškiai gerinant paslaugų kokybę, JG pavyko atimti dalį Osakos metropolio rinkos iš privačių bendrovių. Tačiau mažesnėse vietinėse rinkose pokyčių beveik nebuvo.

Paskutinis įrodymas, kad Honshu salos kompanijos dirba sėkmingai ir pelningai – tai 2001 metų vasarą priimtas vyriausybės sprendimas parduoti jai likusias kompanijų akcijas [10]. Šis sprendimas buvo įgyvendintas po metų – 2002 metų birželį [11].

## Išvados

Turbūt nebūtų protinga suabsoliutinti Japonijos geležinkelių privatizavimo modelio ir tiesiogiai jį pakartoti kitose šmonėse, nes Japonijos patirtis yra unikali ir nulemta vietinių ekonominių bei socialinių sąlygų. Tačiau fundamentalios Japonijos patirties pamokos gali būti vertingos privatizuojant stambias šmones, taip pat Lietuvos geležinkelius. Tą patirtį galima susisteminti taip:

1. Privatizacija buvo kruopščiai suplanuota. Visas privatizacijos laikotarpis truko net vienuolika metų: planavimas – šešerius metus, o įgyvendinimo periodas ir akcijų pardavimas – kitus penkerius metus. JNG buvo baigti privatizuoti tik 2002 metais.

2. Pirmiausia suplanuota išspręsti JNG kankinančias problemas, ir tik tada juos privatizuoti. Tai labiau viliojo investuotojus ir sukūrė pagrindus sėkmingai funkcionuoti naujosioms kompanijoms.

3. Trumpalaikės ir ilgalaikės JNG problemos buvo atskirtos. Problemų sprendimas vyko dviem etapais. Per pirmąjį padalijimą ir privataus verslo modelio dėka sukurta gyvybinga JG – taip buvo išspręstos trumpalaikės JNG problemos. Antrojo metu reikėjo susidoroti su skolom, nekilnojamojo turto ir darbuotojų pertekliumi bei akcijų pardavimu.

4. Sukurtas nuo politikų nepriklausomas *Planavimo ir įgyvendinimo strategijos komitetas*. Šio komiteto veiklos dėka buvo pateikta novatoriškų pasiūlymų.

5. Uždelsus kai kuriuos sprendimus, liko neišspręsta skolų problema. Vėliau ji virto politinių žaidimų įrankiu, suardžiusiu beveik idealų JNG privatizacijos planą.

6. Monolitiškas JNG buvo paverstas sudėtingu naujų šmonių dariniu. Naujieji dariniai, turėdami savo konkrečią rinką bei atskirus darbuotojus, galėjo greičiau ir tiksliau įgyvendinti savo tikslus. Be to, šie padalijimai išardė buvusias profsajungas, kurios dėl savo dydžio rūpinosi ne tik darbuotojų reikalais, bet ir kišosi į politiką. Horizontalusis šmonių atskyrimas leido padidinti jų konkurencingumą, taikant kriterijų konkurencingumo modelį.

7. Gauta rinka suformavo naujų kompanijų veiklos pobūdį. Kiekviena kompanija turi konkrečią rinką, kurią aptarnauja ir į kurią specializuojasi: Rytinės ir Vakarinės Japonijos kompanijos orientuojasi į trumpus reišus, miesto keleivius, o Centrinės Japonijos kompanija – į ilgesnius reišus ir *Shinkasen* reišus, trys salų kompanijos aptarnauja savo regionus.

8. Iniciatyvų ir administravimo galimybės tapo labiau apibrėžtos. Kompanijos turi teisę administruoti savo veiklą kaip nori, ir jų veikla paremta didesnio efektyvumo ir geresnio aptarnavimo siekimu, nes nieko nebegaunama iš vyriausybės, bandant padengti išlaidas.

9. Japonai pripažino, kad dauguma JNG finansinių problemų atsirado dėl prastos vyriausybės politikos arba jos kišimosi, todėl didelę dalį skolų vyriausybė prisiėmė sau. Taip naujoms kompanijoms suteikta „švarios“ pradžios galimybė, paremta stabilia finansine padėtimi.

10. Buvo puolami ne žmonės, bet problemos ir institucijos. JNG personalas buvo stiprus inžinerijos ir operacijų valdymo prasme, bet silpnas verslumo srityje. Perėjimas nuo JNG prie JG sukomplektuotas taip, kad nebūtų prarasta senoji jėga techninėje srityje, bet kartu būtų įgyta ir komercinių sugebėjimų.

11. Dėtos visos šmanomos pastangos aptikti ir kompensuoti patirtus nuostolius nuskriaustiesiems. Nepasisekė tik radikaliems profsajungų lyderiams ir senų pažiūrų JNG vadybininkams.

12. Svarbu buvo parinkti tinkamus žmones pareigoms. Jeigu ministras pirmininkas Nakasonė būtų palikęs reformų priešininikus dirbti savo postuose, reforma turbūt nebūtų buvusi sėkminga.

13. Privatizavimo sėkmei sutrukdė vėlesnis valstybės bandymas skolų našta perkelti ant naujų kompanijų pečių, ir tai neigiamai paveikė būsimų JG akcijų pirkėjų požiūrį į JG galimybes pelningai dirbti.

14. Salų kompanijos bei transporto kompanija taip ir liko neprivatizuotos. Tai šiek tiek gadina poprivatizacinus rezultatus, nes rodo, kad kompanijos, iš esmės negalinčios būti pelningos, nėra tinkamas privatizacijos objektas.

15. Privatizacija buvo gana sėkminga ne tik dėl tinkamų administracinių ir politinių veiksmų, bet ir dėl augančios Japonijos ekonomikos įtakos, kuri padėjo naujoms JG kompanijoms atsistoti ant kojų.

Šiaip ar taip, tenka pripažinti, kad JNG privatizavimas buvo sėkmingas (nors gal ir ne pats geriausias iš šmanomų toje situacijoje), todėl tai yra savotiškas privatizavimo šalininkų argumentas.

## Literatūra

1. Fukui, K. *Japanese National Railways Privatization Study: Japanese Experience and Lessons for Developing Countries*. World Bank Discussion Paper No 172, The World Bank, Washington, D.C., USA, 1992.
2. Fukui, K., Mizutani F., Nakamura, K., Ozaki, T., Sakamaki, H. *Japanese national railways privatization study II: institutionalizing major policy change and examining economic implications*. World Bank Departmental Working Paper No 13981, The World Bank, Washington, D.C., USA, 1995.
3. Horvat, A. Japanese Privatizations, Let the Buyer be Aware. <http://www.cic.sfu.ca/horvat/JapanesePrivatizations.html> [2003-11-04].
4. Kopicke, R., Thomson, L.S. *Best methods of railway restructuring and privatization*. World Bank Departmental Working Paper No 16280, The World Bank, Washington, D.C., USA, 1995.

5. Mizutani, F. An assessment of the Japan Railway companies since privatization: performance, local rail service and debts. *Transport Reviews*, 1999, Vol.19, No 2, 117 -139.
6. Mizutani, F. and Nakamura, K. The Japanese Experience with Railway Restructuring. Discussant Comments : Helen Owens – 28 June 2001. <http://www.nber.org/books/ease12/owens7-23-01.pdf> [2003-07-15]
7. Nitta, S. Privatization of Public Enterprises and the General Interest: The Japanese Model of the “social system”. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1997, Vol. 68, No 3, 533-544.
8. Parsons, W. Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2001.
9. Watanabe, S. Restructuring of Japanese National Railways: Implications for Labour. *International Labour Review*, 1994, Vol. 133, No 1, 89-111.
10. Japan's Diet Approves Full Sell-Off of 3 Major Rail Firms. *Asia Pulse*, 06/15/2001. [http://www.findarticles.com/cf\\_dls/m4PRN/2001\\_June\\_15/75557072/p1/article.jhtml](http://www.findarticles.com/cf_dls/m4PRN/2001_June_15/75557072/p1/article.jhtml) [2003-11-06].
11. Japan Set to Press Ahead On Privatizing Railways. *New York Times*, 6/8/2002, Vol. 151. Issue 52143, 2.

Aurimas Tumėnas

### **The Lessons of Japan National Railway Privatization**

#### Summary

The case of (JNR) privatization is often considered as a persuasive example of how a large state-run company can be successfully transformed into smaller well-run private company. The article describes the pre-privatization state, the privatization process and enlists the most important outcomes of JNR privatization. The lengthy process of JNR privatization is thoroughly analyzed; the main obstacles and the critical factors of success are clarified. Author used various sources of information, mainly articles of Japanese scientists. The lessons of JNR privatization are useful to be remembered while restructuring and reorganizing of Lithuanian Railways is going.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.7.27191