



11

Реформа железных дорог:

Сборник материалов по повышению
эффективности сектора железных дорог

Глава 11: Формирование коммерческой структуры железнодорожной компании

11 Формирование коммерческой структуры железнодорожной компании

11.1 Введение

Данный раздел посвящен обсуждению того, что подразумевает деятельность коммерческой железнодорожной компании, почему железные дороги работают на коммерческой основе и как организованы коммерческие железные дороги. Железные дороги часто считаются естественной монополией и во многих случаях они находятся в собственности и управлении государственных структур (или же, если железные дороги находятся в частной собственности, они жестко регулируются). Государственные и жестко регулируемые железные дороги склонны прислушиваться к государственным ведомствам, а не клиентам, поскольку работа руководителей железной дороги оценивается по степени учета политических соображений. При этом, услуги железной дороги клиентам переживают стагнацию или ухудшаются. Именно поэтому правительства многих стран проводят реорганизацию государственных железных дорог для того, чтобы они функционировали как коммерческие компании.

Государственные или частные железные дороги, функционирующие на коммерческой основе, конкурируют за клиентов и доходы с другими видами транспорта и перевозчиками. Коммерческие железные дороги заключают взаимовыгодные контракты, и финансовые показатели их деятельности являются, как минимум, безубыточными. Правительство может предоставить определенный или весь объем капиталовложений, необходимых для строительства новых железнодорожных линий или обновления существующих линий, но большинство коммерчески ориентированных железнодорожных компаний используют государственные или предоставленные железной дорогой активы *в целях получения прибыли*. Для этого требуется больший акцент на клиентов.

Коммерческие железные дороги заключают контракты с государством на оказание услуг, в предоставлении которых заинтересовано государство. Государственные контракты, иногда называемые обязательствами по оказанию государственных услуг или контрактами на оказание государственных услуг, могут обеспечивать минимальный уровень услуг или услуги по перевозке на льготных условиях или по низким ценам определенных категорий пассажиров, таких как инвалиды, учащиеся или лица пожилого возраста. Государственные контракты могут также использоваться для обеспечения грузоперевозок по ценам ниже себестоимости определенных групп товаров, включая зерно или удобрения; или же перевозок по железнодорожным линиям с низкой интенсивностью движения, которые в противном случае могли бы быть закрыты. Коммерческие железнодорожные компании стремятся устанавливать цены

на каждый вид услуг, которые покрывали бы затраты и обеспечивали бы доходность капитальных инвестиций. В случае обязательств по оказанию государственных услуг или контрактов на оказание государственных услуг, государство является таким же заказчиком, как и другие, и производит оплату по рыночным ставкам за услуги, оказываемые в соответствии с контрактом. Следовательно, функционирование железнодорожных компаний на коммерческой основе минимизирует или устраняет для железных дорог необходимость осуществлять перекрестное субсидирование убыточных государственных услуг за счет завышения тарифов на другие услуги, как правило грузоперевозки. (См. Раздел 8: Покупка услуг железной дороги).

Предметом обсуждения в данной главе является коммерческая железнодорожная компания и суть ее отличия от стандартного государственного департамента железных дорог. *Организационная структура* призвана сосредоточить внимание руководства на основных определяющих факторах результатов деятельности — обычно таковыми являются источники доходов или политическое влияние.

11.2 Некоммерческая структура

Большинство железных дорог, организованных как государственные департаменты, уделяют основное внимание политическим аспектам, интересам других государственных департаментов или же внутренним функциям, призванным обеспечить собственные потребности или потребности других государственных органов. На рисунке ниже показана организационная структура типового государственного департамента железных дорог, и, зачастую, типового государственного железнодорожного предприятия.



Во многих государственных железнодорожных организациях имеется директорат, отвечающий за планирование и инвестиционные программы компании. Такой директорат является внутренней структурой, которую обычно возглавляет генеральный директор. Как правило, Министерство финансов или Министерство экономики предоставляют генеральному директору информацию о бюджетных ассигнованиях; Министерство транспорта определяет политику и направления развития железной дороги;

другие министерство или ведомство, независимое от железных дорог, регулирует цены. При такой организационной структуре большинство сотрудников сосредоточены в техническом отделе, в компетенцию которого входят инженерно-технические вопросы, проектирование (иногда работа депо и машинистов) и эксплуатация, включая работу диспетчеров, поездных бригад и персонала станций. Коммерческий отдел обычно занимается вопросами выставления счетов. Гораздо дальше в структуре железной дороги можно увидеть основные сегменты рынка. Фактически, многие подразделения выполняют определенную роль в работе с каждым сегментом рынка, например взаимодействие клиентов и железнодорожной организации на пассажирских или грузовых станциях или же через посредников, таких как экспедиторы грузов.

Такая стандартная организационная структура государственного типа имеет две основные черты, которые отличают ее от коммерческой структуры. Во-первых, организация ориентирована на государство, а не на клиентов. Во-вторых, на более низком уровне организационной структуры, чем уровень исполнительного директора и, возможно, директората, не предусмотрено ни одного отдела, отвечающего за прибыли и убытки, баланс между услугами и стоимостью, уровень услуг или доходы.¹³⁵ Ни одно управление не отвечает за соотношение инвестиций или их доходность.

11.3 Коммерческая структура железной дороги

Для коммерческой железнодорожной организации необходима структура, которая сосредотачивает большинство видов деятельности на рынках и клиентах. Для обеспечения такой направленности, многие коммерческие железнодорожные компании используют «профильную» структуру, основанную на подразделениях по видам основных рынков. В профильной организации управление общими ресурсами железной дороги может осуществляться одним организационным подразделением, но основной акцент сосредоточен на ключевых рынках и, иногда, ключевых клиентах (Рисунок 11.2).

11.3.1 Центры прибыли и центры затрат

Ключевые параметры такой структуры состоят в том, что два основных профильных направления—перевозки пассажиров и грузоперевозки—являются центрами прибыли; каждый имеет **доходные** и **расходные** обязанности по оказываемым услугам, и управление каждым из них осуществляется на основе прибыли и убытков.

¹³⁵ Возможно, что коммерческий отдел отвечает за доходы, но, как правило, он занимается только учетом доходов.



Любые сегменты основных профильных направлений, которые могут быть выделены (например, группы клиентов, которым нужны аналогичные услуги, специализированное или идентифицируемое оборудование или даже конкретное географическое направление), могут быть организованы как дискретные центры прибыли. На диаграмме выше в отделе пассажирских перевозок внутригородские и междугородные перевозки являются дискретными профильными направлениями — для каждого из которых используется отдельный подвижной состав, разные станции и предъявляются различные эксплуатационные требования. Аналогично, в отделе грузоперевозок массовые грузоперевозки и перевозки разными видами транспорта могут управляться как профильные сегменты, каждый из которых имеет собственные прибыли и убытки. Каждый профильный отдел и подраздел на основе прибылей и убытков отвечает за подготовку и обоснование собственных инвестиционных планов, напрямую увязанных с их основными видами деятельности.

Другие отделы, показанные на диаграмме как «департаменты» являются центрами затрат. Департаменты несут бюджетную ответственность за любые расходы, находящиеся в их ведении, но не отвечают за получение доходов. Каждый департамент может иметь инвестиционную программу; некоторые инвестиции могут поддерживать несколько профильных отделов или подразделов. Например, инвестиции в обновление рельсовых путей в целях повышения скорости движения поездов могут поддерживать стратегию отдела пассажирских перевозок и обеспечивать преимущества в виде повышения качества услуг для групповой стратегии грузоперевозок и перевозок разными видами транспорта.

Иногда в транспортном законодательстве установлено требование о том, чтобы другие компании, обеспечивающие эксплуатацию поездов, могли оказывать услуги по железнодорожным перевозкам, используя объекты инфраструктуры. В таких случаях, отдел рельсовых путей будет сформирован

как профильный отдел. Он будет разрабатывать схемы оплаты за доступ к инфраструктуре. Инфраструктурные издержки могут субсидироваться государством, что снижает сборы за доступ. Компании, обеспечивающие эксплуатацию поездов, могут конкурировать с железнодорожными отделами, создавая определенное конкурентное давление на рынке железнодорожных перевозок. Например, операторы пригородного сообщения могут наниматься местными властями посредством процедуры конкурсных торгов; или же горнодобывающая компания может использовать собственные составы для доставки угля предприятиям сектора коммунальных услуг. Эти операторы должны будут приобрести или взять в лизинг оборудование, нанять квалифицированный персонал, получить лицензию на право осуществления деятельности и заключить контракт с отделом по железнодорожной инфраструктуре на право доступа к объектам инфраструктуры. К числу других возможных структур и функциональных схем железных дорог относятся компании по лизингу оборудования, которые имеют в собственности и предоставляют подвижной состав, или же частные компании, которые обеспечивают техническое обслуживание подвижного состава.

На некоторых железных дорогах преобладают перевозки пассажиров, тогда как на других доминируют грузоперевозки, и отдел по инфраструктуре иногда входит в состав доминирующего профильного отдела, который называется вертикально интегрированным профильным отделом. Такая схема наиболее типична для железных дорог в районах разработки месторождений, которые могут иногда осуществлять пассажирские перевозки. В таких случаях, другие операционные отделы железной дороги и частные операторы оплачивают доступ к инфраструктуре для использования рельсовых путей. Права доступа обычно устанавливаются в законодательстве о железных дорогах; плата за доступ устанавливается руководством железной дороги в рамках регуляторного процесса, предусмотренного в законодательстве о железных дорогах. (См. Главу 9).

Правительства и железнодорожные компании разработали множество различных структур и организационных форм для железных дорог. Компании CN (Канада), Conrail (США), QR (Австралия), NZR (Новая Зеландия) относятся к числу многих железных дорог, которые были приватизированы после продолжительных размышлений и разработки планов правительствами этих стран. Правительство Великобритании предпринимало попытки осуществления ряда организационных реформ Британских железных дорог, включая комплексную структуру управления сектором.¹³⁶ Структура управления сектором во многих отношениях предшествовала конечной равнозначно комплексной стратегии, использованной правительством Великобритании при разукрупнении и приватизации Британских железных дорог.

¹³⁶ Louis S. Thompson, *Privatizing British Railways: Are There Lessons for the World Bank and Its Borrowers?* (World Bank, 2004).
<http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/214578-1099319223335/20273748/Final%20Version%20for%20Publication.pdf>

ЕС требует открытый доступ к сетям стран-членов ЕС, и хотя в некоторой степени реализация идет медленными темпами, реформы оказали значительное влияние на структуры управления ранее вертикально и горизонтально интегрированных железных дорог. За последние 15 лет в секторе железных дорог ЕС осуществляются реформы с приходом на рынок многих новых частных операторов (занимающихся как грузоперевозками, так и перевозками пассажиров). Результатом стал значительный рост частных инвестиций в секторе, особенно в подвижной состав.

Реформы в России носили иной характер, но также обеспечили приток новых частных инвестиций в сектор железных дорог. Российская железная дорога (РЖД) была реорганизована из министерства в государственное предприятие. С течением времени РЖД делегировала контракты с клиентами и большинство прямых маркетинговых услуг «операторам», которые являются своего рода экспедиторами грузов с подвижным составом. РЖД обеспечивает объекты инфраструктуры, диспетчеров, машинистов, локомотивы и даже маневровые работы, тогда как в компетенцию операторов входят взаимодействие с клиентами, исполнение функций собственника грузовых вагонов, погрузочные и разгрузочные работы и эксплуатация вагонов. Частные собственники отвечают за техническое содержание грузовых вагонов и используют депо текущего ремонта РЖД и недавно приватизированную сеть депо РЖД для таких услуг. РЖД передала парк грузовых вагонов двум новым предприятиям (Фрахт-1 и Фрахт-2), являющихся крупнейшими операторами сети. Однако, в течение восьми лет реформ частные собственники обеспечили замену лишь 40% парка грузовых вагонов (большинство этих закупок профинансированы МФК и другими банками развития, специализирующимися на финансировании частного сектора). Наряду с увеличением количества частных операторов, в настоящее время на российском рынке активно работают несколько компаний по лизингу оборудования. Система перевозки пассажиров реорганизована аналогичным образом; при этом в роли «операторов» выступают местные транспортные ведомства, зачастую в качестве совместных предприятий с отделами РЖД по пассажирским перевозкам.

Каждая страна разрабатывает собственный механизм участия частного сектора, который соответствует правовой структуре и политическим возможностям. В каждом случае, основной акцент при проведении реформ делается на повышение коммерческих возможностей железнодорожных предприятий оперативно реагировать на потребности клиентов (по перевозкам как пассажиров, так и грузов) и структурирование сектора для привлечения частных инвестиций. По этим направлениям результатом более «радикальной» реструктуризации в Великобритании, России, Канаде и Австралии стал значительный приток частного капитала в сектор железных дорог.

11.3.2 Цель структур коммерческого управления

Структуры коммерческого управления вводят принцип *подотчетности* за доходы, расходы и инвестиции для выделения профильных отделов железной

дороги или центров затрат. Такие структуры также предусматривают перевод подотчетности за эффективность функционирования на более низкий организационный уровень с гораздо большим приближением к клиентам. Результаты по прибылям и убыткам, нежели показатели объемов производства или услуг, могут использоваться для оценки работы руководителей профильных отделов железной дороги. Коммерческая направленность в корне изменяет принцип измерения эффективности управления, поскольку затраты и доходы могут быть напрямую отнесены к дискретным профильным направлениям, что позволяет руководителям корректировать компоненты прибылей и убытков. Коммерческие организационные структуры также содействуют внедрению системы поощрительных вознаграждений за улучшение финансовых показателей.

В отличие от такой системы, в традиционной государственной организации гораздо сложнее измерять эффективность, поскольку убыточные услуги смешены с рентабельными услугами, что затрудняет определение мер, которые позволили бы улучшить финансовые результаты. Ответственность за финансовые результаты часто возложена на финансовое управление, и отчетность по результатам представляется спустя месяцы после оказания транспортных услуг.

Коммерческая структура позволяет значительно повысить эффективность профильного отдела за счет предоставления стимулов руководителям сокращать или реформировать убыточные услуги, а также за счет сосредоточения внимания руководства на повышении качества обслуживания клиентов, увеличении доходов и снижении расходов.

Организация управления на коммерческой основе должна иметь точную и детализированную систему учета управленческих издержек, которая обеспечивает возможность подготовки ежемесячных отчетов по прибылям и убыткам по каждому профильному отделу.

Коммерческую структуру железной дороги возглавляет Совет директоров, не являющихся исполнительными лицами компании. Основная задача Совета директоров заключается в представлении интересов акционеров, и, следовательно, в составе Совета директоров должно быть не более одного представителя исполнительного руководства железной дороги. Как правило, таким представителем является генеральный директор, президент или исполнительный директор. Совет директоров должен обеспечивать независимый надзор за действиями руководства железной дороги и, поэтому, ни один другой руководитель железной дороги не должен быть членом Совета директоров с правом голоса. Тем не менее, руководители компании, например главный юрист или референт, могут присутствовать на заседаниях Совета директоров и высказывать рекомендации по конкретным вопросам. Законодательство о железных дорогах или нормативные правовые акты по вопросам государственной собственности могут определять критерии правомочности членства в Совете директоров представителей Министерства транспорта или Министерства финансов. По мере возможности, в состав Совета директоров должны входить представители других коммерческих организаций, например,

лидеры местных бизнес-сообществ. Во многих частных коммерческих железных дорогах имеется как минимум один представитель грузоперевозчиков или клиентов. Структуры управления железными дорогами более подробно обсуждаются в Главе 10.