

Анализ примеров

Марокканские железные дороги

1 Ситуация до реформы

Марокканская сеть железных дорог построена в 1920-х годах и эксплуатируется тремя частными иностранными концессионерами. В 1963 году правительство Марокко учредило "Office National des Chemins de Fer" (Национальное управление железных дорог, ONCF), государственную корпорацию ("*Etablissement public industriel et commercial*" (EPIC) в ведении Министра транспорта, который взял на себя функции по управлению существующей сетью и железнодорожными перевозками. Управление ONCF осуществляет Советом директоров, председателем которого является министр и в который входят восемь представителей различных министерств; генеральный директор ONCF назначается *дахиром* (королевским указом). За первые 25 лет существования ONCF, под руководством одного генерального директора расширило сеть в целях лучшего обслуживания фосфатодобывающей промышленности, модернизировало инфраструктуру (маршруты с высокой интенсивностью перевозок были электрифицированы), а также повысило качество обслуживания пассажиров на отдельных маршрутах. В результате, объем перевозок значительно увеличился: в период 1963-1978 гг. перевозки фосфатов выросли на 10 миллионов тонн, а в период 1980-1988 гг. объем пассажирских перевозок увеличился более, чем в два раза.

1.1 Экономическая модель исчерпала себя

В середине 1980-х годов сеть железных дорог протяженностью 1,900 километров считалась соответствующей требованиям; она обслуживала большинство основных марокканских городов, портов, промышленных и горнодобывающих районов. ONCF активно работало на трех основных сегментах транспортного рынка: (а) монопольные перевозки фосфатов из шахт в порты; (б) общие грузовые перевозки в условиях жесткой конкуренции со стороны автомобильного грузового транспорта; а также (с) междугородние пассажирские перевозки со значительной долей рынка на нескольких обслуживаемых маршрутах. Интенсивность была высокой и составляла 3,4 миллиона единиц перевозок в расчете на погонный километр. Основная часть объектов инфраструктуры находилась в хорошем состоянии, хотя на некоторых маршрутах они работали на пределе. Срок эксплуатации части подвижного состава и локомотивов приближался к завершению, при этом их наличие было удовлетворительным; срок службы 80 процентов подвижного состава превышал 20 лет. Производительность

локомотивов, грузовых и пассажирских вагонов при ONCF равнялась или превышала соответствующие показатели западноевропейских железных дорог, в частности показатель производительности труда (в 1988 году он составлял около 570000 единиц трафика в расчете на сотрудника). Руководство и персонал ONCF обладали необходимыми техническими знаниями; рабочая атмосфера была, в целом, удовлетворительной.

Несмотря на эти благоприятные аспекты, к концу 1980-х гг. экономическая модель железной дороги начала утрачивать актуальность. Начиная с 1980 года финансовое положение ONCF серьезно ухудшилось, и к 1986 году уровень дефицита достиг 30 процентов от поступлений за перевозки. Обеспечение баланса стало все больше зависеть от значительных трансфертов правительства, которое само сталкивалось с финансовыми проблемами. Трансферты являлись не только неустойчивыми, но и не полностью прозрачными. Более того, усиливалась конкуренция со стороны сектора автомобильного транспорта, где было отменено регулирование, и конкурентоспособность ONCF была серьезно ослаблена "технической ориентированностью" ее внутренней организационной структурой и обременительными бюрократическими процедурами управления. Тарифы подлежали утверждению правительством; при этом расходы подлежали предварительному рассмотрению государственным финансовым ревизором, а процедуры государственных закупок были обязательными. В 1988 году ONCF столкнулось с серьезным финансовым кризисом, создавшем угрозу его технической эффективности.

В 1994 году по мере углубления финансового кризиса, Правительство назначило нового генерального директора ONCF, который получил полную поддержку правительства на высочайшем уровне. Бывший управляющий частной компанией получил общий мандат на "исправление" железной дороги. Он создал новую команду руководителей, выдвинул на руководящие должности хорошо подготовленных молодых менеджеров, которые были готовы и желали участвовать в работе железнодорожного сектора, а также он установил уровни окладов, соответствующие заработной плате в частном секторе.

2 Цели реформы

2.1 Прагматический и прогрессивный подход

Задачами программы реструктуризации являлись адаптация железных дорог к работе в условиях более высокой конкуренции в транспортном секторе, повышение конкурентоспособности и улучшение финансовых показателей, а также в сокращение государственных трансфертов. Основная часть программы реструктуризации была реализована в период с 1994 по 2002 годы, с последующими усовершенствованиями. Программа предусматривала трансформацию способов управления деятельностью

железных дорог и взаимоотношений ONCF с клиентами, правительством и руководством компаний. Новая команда руководителей ONCF возглавила работу по разработке и реализации прагматичной и прогрессивной программы реструктуризации, обратившись за технической помощью к национальным и международным консультантам, а также к международным финансовым организациям, в том числе к Всемирному банку.

Команде удалось достигнуть консенсуса среди основных заинтересованных сторон, включая правительство и персонал ONCF, относительно основных компонентов реформы. Директорату по вопросам государственных предприятий Министерства финансов принадлежала важная роль в реализации ключевого компонента программы, а именно финансовой реструктуризации. Среднесрочная программа реструктуризации не была направлена на передачу профильной железнодорожной деятельности частному сектору, что считалось как экономически, так и политически преждевременным и нецелесообразным. При этом, привлечение частного сектора к вспомогательной деятельности приветствовалось. Также не предусматривалось выделение объектов инфраструктуры, поскольку протяженность железных дорог была слишком невелика для конкуренции между операторами, что является основным преимуществом создания отдельных юридических лиц для управления объектами инфраструктуры железной дороги и осуществления перевозок. Основные компоненты программы реструктуризации представлены ниже.

3 Реформа

3.1 Адаптация к работе в условиях более высокой конкуренции на рынке транспортных услуг

Предоставление ONCF свободы действий в определении структуры перевозок и установлении тарифов

В общем контексте дерегулирования транспортного рынка, уже происходившей в секторе автомобильного транспорта, правительство делегировало контрольные полномочия руководству ONCF, которое незамедлительно приступило к рационализации железнодорожных пассажирских перевозок, отказавшись от некачественных и невостребованных перевозок. Это привело к сокращению общего объема пассажирских перевозок примерно на 25 процентов, уменьшению остановок пассажирских поездов примерно на 30 процентов но, при этом, при снижении прибыли всего лишь на 1 процент. Средние тарифы за оставшиеся пассажирские услуги были повышены в 1994 году на 7 процентов; одновременно с этим ONCF ввело рыночные тарифы и новые пассажирские перевозки (см. ниже). В области грузоперевозок ONCF

постепенно заменил официальные тарифы "контрактными ставками" применительно к основным клиентам.

Корректировка тарифов на перевозку фосфатов

В 1994 году были скорректированы тарифы за транспортировку фосфатной руды. Перевозки фосфатной руды для государственного предприятия "Office chérifien des phosphates" (ОСР) составляли практически половину в общем объеме железнодорожных перевозок; при этом тарифы всегда были достаточно низкими для того, чтобы поддерживать сектор добычи фосфатов. Вначале ОСР отказывалось от каких-либо предлагаемых ONCF повышений базовой ставки за перевозку фосфатов, однако результаты независимого аудита операций и эксплуатационных издержек явились убедительным аргументом для утверждения существенного повышения ставок Правительством.

Повышение качества железнодорожных перевозок

Повышение качества обслуживания клиентов являлось одним из приоритетов программы реструктуризации. В секторе перевозки фосфатов и общих грузовых перевозок проблемы отсутствовали, поэтому вначале меры по усовершенствованию были сконцентрированы в секторе пассажирских перевозок. Новая коммерческая стратегия внедрила "челночные" услуги на основных маршрутах, и в процессе реструктуризации стратегия была доработана. Это повлияло на программу инвестиций, которая была разработана и осуществлялась в период реструктуризации и в последующие годы.

3.2 Резкое снижение эксплуатационных издержек

Программа реструктуризации предусматривала быстрое и значительное снижение эксплуатационных издержек. В 1995 году, благодаря принятой руководством ONCF жесткой краткосрочной программе действий, эксплуатационные издержки снизились на 20 процентов по сравнению с 1994 годом. Задача заключалась в усилении контроля расходов на рабочую силу, и в 1994 году железные дороги отказались от найма временных работников (около 5000 человек) и от премиальных выплат для ряда руководителей. Кроме того, программа реструктуризации ввела жесткий контроль над сверхурочными и командировочными выплатами; ушедшие на пенсию работники не заменялись новым персоналом. К прочим мерам контроля расходов относились рационализация замены запасных частей и пересмотр процедур технического обслуживания. Рационализация пассажирских перевозок также позволила снизить эксплуатационные издержки.

3.3 Новая кадровая политика и система пенсионного обеспечения

Реформирование кадровой политики

Была введена долгосрочная кадровая политика, которая предусматривала: (а) новые должностные инструкции для всех штатных работников в целях повышения поливалентности кадров; (b) новые целевые уровни численности персонала в среднесрочной перспективе; а также (с) новые правила и регламенты для работников, основанные на моделях, используемых частным сектором, скорректированные по результатам переговоров с профсоюзами. Эти изменения были произведены без социальных волнений, за исключением краткосрочной забастовки работников в 1994 году. К 2002 году штатная численность составила менее 10,000 человек по сравнению с 14,367 в 1994 году, без учета 5000 "временных" работников. К 2004 году этот показатель снизился до 9347 человек. Соотношение расходов на рабочую силу и доходов от перевозок— один из основных показателей, определяющих рентабельность железных дорог— в 1994 году составляло 48 процентов, в 2002 году – 34 процента, в 2004 году - 30 процентов. К 2004 году производительность труда возросла с 450,000 до 875,000 единиц перевозок в расчете на работника.

Передача системы пенсионного обеспечения RCAR

В январе 2002 году ONCF передало систему пенсионного обеспечения пенсионному фонду RCAR, что стало одним из основных мер по реструктуризации. До начала реструктуризации ONCF осуществляло управление внутренним пенсионным фондом вышедших на пенсию штатных работников на основании правил, используемых в системе пенсионного обеспечения государственных служащих. При этом, ввиду ухудшения демографических показателей увеличивались пенсионные выплаты вышедшим на пенсию работников, что привело к несоответствию между законодательно установленными и фактическими суммами пенсионных выплат ONCF. В 1994 году субсидии ONCF для покрытия дисбаланса составили 21 процент от фонда заработной платы, и прогнозы указывали на то, что субсидии должны вырасти до примерно 60 процентов от фонда заработной платы в 2007 году и до 90 процентов – к 2015 году. Очевидно, что существующая система пенсионного обеспечения была нерациональной и создавала риск для финансового положения ONCF в среднесрочной перспективе. ONCF провело переговоры с внешним пенсионным фондом "*Régime Collectif d'Allocation des Retraités*" (RCAR), который взял на себя пенсионное обеспечение сегодняшних и будущих пенсионеров. ONCF и RCAR договорились о выплате RCAR суммы в размере 5868 миллионов дирхамов (примерно 300 миллионов долларов США). ONCF привлекло на льготных условиях 4923 миллиона дирхамов на марокканском рынке ценных бумаг, а также 945 миллионов дирхамов в среднесрочных займах марокканских банков. Ранее Правительство

согласилось с тем, что в рамках описанной ниже комплексной финансовой реструктуризации ONCF оно должно "компенсировать" расходы ONCF по пенсионному обеспечению через ежегодные взносы в собственный капитал ONCF в течение 15 лет. Передача системы пенсионного обеспечения RCAR 1 января 2002 года стала одним из основных шагов программы реструктуризации.

3.4 Финансовая реструктуризация ONCF

Финансовая реструктуризация ONCF явилась важным компонентом программы реструктуризации, которую руководство ONCF согласовало с Директоратом по вопросам государственных предприятий Министерства финансов. Достиженные соглашения были оформлены в виде двух *Contrats-programmes* (программных договоров, ПД) между Правительством и ONCF в 1994 году (ПД на 1994-1998 годы) и в 1998 году (ПД на 1998-2002 годы).¹⁶⁹ ПД определяет основные аспекты политики и финансовые задачи ONCF в течение данного периода, и предусматривает обязательства Правительства по финансовой поддержке ONCF со стороны Казначейства. Основными параметрами ПД по финансовой реструктуризации ONCF являются:

- В 1994 году Правительство внесло финансовые средства в целях "реабилитации" баланса ONCF для компенсации "прошлых грехов" и обеспечения ONCF возможности вернуться к работе на устойчивой финансовой основе; этот вклад (10920 миллионов дирхамов или 1200 миллионов долларов США) был сделан посредством конвертации значительной части предыдущей задолженности ONCF в собственный капитал.
- Правительство компенсировало расходы ONCF по передаче системы пенсионного обеспечения RCAR посредством подписки на акции ONCF на 15-летний период; (с) Правительство не предоставляло ONCF операционные субсидии, за исключением прямого запроса на осуществление перевозок ONCF в рамках схемы выполнения обязательств по оказанию государственных услуг (что никогда не имело место в тот период).
- ONCF реализовало предусмотренную в ПД инвестиционную программу; эта программа, в основном, включала обновление объектов инфраструктуры и модернизацию существующей сети, а также капитальный ремонт и приобретение подвижного состава.
- В 1995-2002 гг. были мобилизованы финансовые средства для реализации инвестиционной программы за счет заработанных средств ONCF, прямых займов ONCF и прироста собственного капитала

¹⁶⁹После этого ONCF подписало ПД в 2002 году на период 2002-2005 гг. и в 2005 году на период 2005-2009 гг.

ONCF благодаря подписке Правительства в объеме 700 миллионов дирхамов (около 80 миллионов долларов США).

Следует отметить, что Правительство и ONCF выполнили требования ПД.

3.5 Корпоративная реорганизация ONCF

В 1994 году организационная структура ONCF была построена по традиционной схеме, типичной для европейских железных дорог того времени с превалированием технических функций, таких как объекты инфраструктуры, перевозки, в том числе организация движения поездов, подвижной состав и локомотивы и работа поездных бригад. Операционный департамент выполнял функции маркетинга и продаж, но им уделялось незначительное внимание. В ходе первого этапа реструктуризации, руководство ONCF предпочло сохранить эту схему в принципе в сочетании с оптимизированной и упрощенной иерархической цепочкой, приспособленной для реализации первоочередного приоритета – быстрого сокращения эксплуатационных издержек. Основная проблема заключалась в том, что финансовый департамент становился основным участником процесса принятия решений и переставал быть простым "кассиром".

Через несколько лет стало очевидно, что традиционная организационная структура не подходит для коммерческого управления железной дорогой. Вместо этого, руководство ONCF создало новую схему через свои структурные отделы, на основании принципов, которые успешно применялись в других странах, в частности, в североамериканских железных дорогах. После внедрения новой организационной архитектуры были заблаговременно назначены руководители отделов. Рабочие группы пользовались услугами высокопрофессиональной консультационной компании, которая разработала новую детализированную организационную схему, включая новые должностные инструкции, новые процедуры и принципы подбора персонала. Этот процесс, занявший более года, был направлен на формирование у руководящего состава и работников чувства сопричастности к новой организации.

Процесс развития способствовал смещению парадигмы – 1 июля 2002 года старая организация была заменена новой без нарушения работы железной дороги. В течение последующих месяцев потребовались весьма незначительные организационные корректировки. Новая корпоративная организация имеет два основных компонента: (а) четыре структурных отдела — инфраструктура, включая организацию движения поездов, перевозки фосфатов, управление грузовыми и пассажирскими перевозками; а также (б) отдел общего управления с функциональным и вспомогательным департаментами, включая финансы, кадры, планирование, информационные системы и т.д. Транспортные отделы являются автономными единицами и отвечает за коммерческие отношения

с клиентами, полностью контролируют кадровые вопросы, эксплуатацию и техническое обслуживание подвижного состава и локомотивов и техническое обслуживание. Новая организационная структура имела важное значение в улучшении связей с клиентами, стимулировании инноваций в планировании и качестве услуг, а также в повышении объемов и рентабельности перевозок¹⁷⁰.

3.6 Новая законодательная база для железных дорог

Создание возможностей для конкуренции

Параллельно реструктуризации ONCF была начата работа по созданию новой законодательной базы по вопросам деятельности железных дорог. Правовые основы деятельности сектора были заложены на этапе создания ONCF в 1963 году, когда железнодорожные перевозки считались "государственными", а не "коммерческими" услугами. Разработка новой законодательной базы потребовала проведения обсуждений между министерствами и ONCF, а также длительной процедуры утверждения парламентом. В итоге, 20 января 2005 года был принят и официально опубликован новый закон. Закон открывает возможность конкуренции в области железнодорожных перевозок и предусматривает создание железнодорожных предприятий, помимо ONCF.

Закон является гибким, он допускает разграничение инфраструктуры и эксплуатации, а также вертикальную интеграцию железнодорожной деятельности. Согласно положениям законодательства, к железнодорожным предприятиям относятся "компании по управлению объектами железнодорожной инфраструктурой", которые отвечают за техническое обслуживание и эксплуатацию объектов железнодорожной инфраструктуры, а также "операторы железнодорожных перевозок", которые отвечают за техническую и коммерческую эксплуатацию железных дорог. С юридической точки зрения предприятия по управлению объектами железнодорожной инфраструктурой работают в рамках заключенных с правительством концессионных соглашений; железнодорожные перевозки осуществляются в соответствии с государственными лицензиями. Кроме того, железнодорожная компания может сочетать функции управления объектами железнодорожной инфраструктуры и оператора железных дорог; в этом случае правовой основой является режим концессии. Закон устанавливает различия между "коммерческими" железнодорожными перевозками и обязательствами по оказанию государственных услуг на основе официального запроса

¹⁷⁰В 2009 г. в организации произошли изменения в целях адаптации ONCF к новым задачам в области управления. Было создано новое подразделение по развитию инфраструктуры (в частности, отвечающее за строительство высокоскоростной пассажирской линии). Кроме того, техническое обслуживание подвижного состава было сконцентрировано в одном подразделении с возможностью создания партнерских отношений с частным сектором в этой сфере в будущем.

Правительства. К настоящему времени не было создано ни одной железнодорожной компании помимо ONCF.

Создание акционерной компании вместо ONCF приведет к ликвидации ONCF как *Etablissement public industriel et commercial* (государственного промышленно-торгового предприятия, EPIC); управление железнодорожной инфраструктурой и железнодорожными перевозками в рамках существующей сети будет передано по концессионному соглашению государственной акционерной компании *Société marocaine des chemins de fer* (SMCF). Новая акционерная компания будет иметь полномочия по управлению железнодорожными перевозками; она будет содействовать развитию партнерских отношений с частным сектором и укреплять тесные связи между государством и железными дорогами. Согласно закону, ONCF будет реорганизовано в SMCF, когда Правительство подпишет концессионное соглашение; но пока этого не произошло. Когда был принят Закон по реорганизации ONCF в SMCF, было обнаружено, что согласно существующим финансовым правилам, ONCF должно будет заплатить Казначейству налоги на сумму более 14000 миллионов дирхамов (примерно 1600 миллионов долларов США), что нереально. В этой связи, Парламент рассматривает законопроект по внесению поправки в закон от 20 января 2005 году, которая позволит устранить финансовые препятствия для создания SMCF; принятие этого законопроекта ожидается в ближайшем будущем.

4 Результаты

Процесс реструктуризации марокканских железных дорог был успешным, несмотря на задержки с созданием акционерной компании для управления и эксплуатации сети железных дорог. Реструктуризация государственных железных дорог редко происходит без предшествующих законодательных и институциональных перемен. К 2004 году в Марокко ONCF стало полностью коммерческим, финансово устойчивым и бизнес-ориентированным предприятием. По сравнению с 1994 годом рост объемов перевозок был заметным, доля рынка железных дорог относительно грузоперевозок автомобильным транспортом увеличилась; производительность труда практически удвоилась (Рисунки 1 и 2).

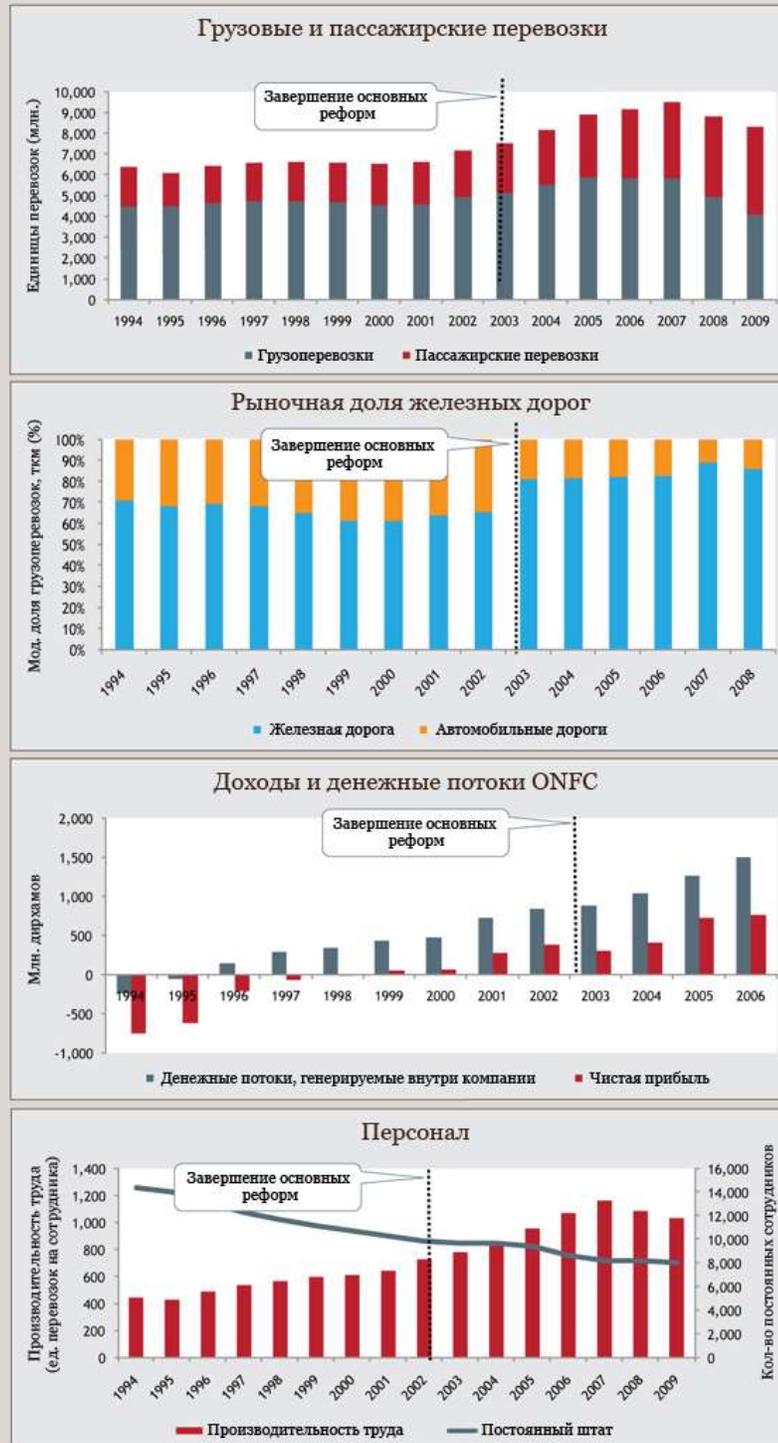
Рисунок 1 **Операционные и финансовые показатели ONCF в 1994-2006 годах**

	1994	2004	2006
Грузоперевозки (млн ткм)	4555	5535	5827
Пассажирские перевозки (млн.пкм)	1922	2645	3333
Общие перевозки (млн.ед.перевозок)	6477	8180	9160
Интенсивность движения (тыс.ед на пог.км)	3395	4304	4803
Штатные работники	14367	9347	8625
Производительность труда (тыс.ед. на сотрудника)	451	875	1062
Соотношение расходов на персонал к прибыли с перевозок (%)	48	30	27
Внутренние поступления (млн. дирхамов)	234	1043	1506
Чистая прибыль (млн. дирхамов)	744	411	762

Впечатляющее финансовое оздоровление в первую очередь было достигнуто благодаря формированию гораздо более высокого уровня чистой прибыли, который позволил повысить показатель отношения расходов на персонал к доходам от перевозок. К 2004 году благодаря этим достижениям были заложены устойчивые основы для успешного коммерческого, технического, и финансового развития сектора в будущем, как свидетельствуют отличные результаты, достигнутые в 2006 году.

Рисунок 2

Операционные и финансовые показатели ONFC в 1994-2009 годах



Источники: МСЖД, ONCF и ежегодная статистическая отчетность Марокко, 1997-2008 гг.

5 Выводы

Опыт Марокко по реструктуризации государственных железных дорог позволяет сделать следующие выводы:

- Как правило, кризис является наилучшим стимулом для реформирования железных дорог. Правительство согласилось начать процесс реструктуризации только через несколько лет с момента начала финансового кризиса, который вынудил его задуматься о бюджетных аспектах деятельности и управления сектором железных дорог.
- Реструктуризация – это длительный процесс, который в Марокко занял шесть – десять лет. Реструктуризация требовала преемственности в высшем эшелоне руководства и приверженности процессу ее реализации ввиду наличия множественных заинтересованных сторон и радикального изменения видения деятельности железных дорог. Напротив, наиболее быстрые и заметные результаты должны достигаться на максимально раннем этапе для формирования доверия и поддержки для дальнейших реформ; как правило, это означает стремительное сокращение расходов.
- Правительство должно затратить значительные финансовые средства по ликвидации предыдущей задолженности. Правительство должно сделать заявление о своей приверженности курсу реформ и следовать ему – в Марокко использовался такой инструмент, как программный договор.
- Правительство и государственные органы управления должны согласовать и активно поддерживать общую стратегию реструктуризации и, при этом, избегать вмешательства в управление железнодорожными предприятиями или в "тактическую" реализацию программы реструктуризации.
- Необходимо обеспечить поддержку реструктуризации, предпочтительно в рамках самой железнодорожной компании; в Марокко успеху содействовал сильный и целеустремленный генеральный директор. Наличие сторонников помогает поддерживать темп реформ, поскольку руководство и работники железнодорожных предприятий должны быть убеждены в том, что реструктуризация проводится в целях укрепления, а не ослабления позиций железной дороги.