



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/TRANS/WP.5/2009/4
30 June 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ВНУТРЕННЕМУ ТРАНСПОРТУ

Рабочая группа по тенденциям и экономике транспорта

Двадцать вторая сессия

Женева, 8-9 сентября 2009 года

Пункт 6 d) предварительной повестки дня

ТРАНСПОРТНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ

Финансирование транспортной инфраструктуры

Записка секретариата

I. Мандат

1. Программой работы Комитета по внутреннему транспорту (КВТ) на период 2008-2012 годов предусматривается, что Рабочей группе по тенденциям и экономике транспорта должен быть представлен доклад по финансированию транспортной инфраструктуры (ECE/TRANS/WP.5/42, приложение I, раздел F). Нижеследующий доклад был подготовлен секретариатом для рассмотрения Рабочей группой, которая, возможно, пожелает определить целесообразность и способы изучения этого вопроса в ходе ее будущей деятельности.

2. Настоящий документ построен следующим образом. В разделе II содержится краткий обзор предыдущей работы КВТ в области финансирования инфраструктуры.

В разделе III приводится описание последних тенденций инвестирования в транспортную инфраструктуру в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК). В разделе IV рассматриваются финансовые потребности и пробелы в контексте субрегиональных и межрегиональных проектов планирования инфраструктуры, которые относятся к ведению ЕЭК ООН или курируются ею. Раздел V посвящен вопросам финансирования инфраструктуры в условиях глобального экономического кризиса и в посткризисный период. В разделе VI сформулированы выводы.

II. Предыдущая работа КВТ в области финансирования инфраструктуры

3. В настоящем разделе содержится краткий обзор предыдущей работы КВТ в области финансирования инфраструктуры, которая проводилась в 2002-2003 годах.

В соответствии с решением пятнадцатой сессии WP.5 о включении планов финансирования транспортной инфраструктуры в программу работы на 2003-2007 годы секретариат составил вопросник для стран-членов. На своей шестнадцатой сессии в сентябре 2003 года Рабочая группа просила секретариат подготовить документ с резюме национальных ответов на вопросы о планах финансирования транспортной инфраструктуры и представить его в качестве вклада КВТ в семинар ЕКМТ-ЕК-ЕЭК ООН-ЕИБ на тему "Развитие транспортной инфраструктуры для расширенной Европы" (27-28 ноября 2003 года, Париж).

4. В докладе КВТ (ЕЭК ООН, 2003 год), представленном на вышеупомянутом семинаре, содержится описание тенденций в области финансирования инфраструктуры в панъевропейском регионе и изменений в некоторых государствах – членах ЕС, присоединившихся странах и странах-кандидатах. В этом докладе также рассматриваются различные источники финансирования и финансовые механизмы, включая государственно-частное партнерство. В нем делается вывод о том, что ГЧП может стать вполне жизнеспособным решением для финансирования транспортной инфраструктуры в Европе, если будут соблюдены некоторые предварительные условия, а именно готовность государственного сектора поддерживать определенный уровень контроля над стратегическими активами и финансово содействовать обеспечению доходности ГЧП.

5. На своей семнадцатой сессии в сентябре 2004 года Рабочая группа просила секретариат подготовить для ее следующей сессии обзор соответствующей работы над программами ГЧП в целях организации в будущем специальной сессии по проблемам финансирования транспортной инфраструктуры. Впоследствии, на своей восемнадцатой сессии в сентябре 2005 года, Рабочая группа постановила, что проводить специальную сессию по этой теме нецелесообразно. Однако она решила продолжать обсуждение

вопросов, связанных с финансированием транспортной инфраструктуры, учитывая постоянный интерес некоторых государств-членов к этой сфере деятельности.

III. Тенденции в области инвестирования в транспортную инфраструктуру

6. Основные тенденции в области инвестирования в инфраструктуру внутреннего транспорта в период 1995-2007 годов были недавно определены Международным транспортным форумом (МТФ) на основе целевого обследования (МТФ, 2009 год). База данных МТФ об инвестировании в транспортную инфраструктуру и ее содержание включает сведения по 35 странам из региона ЕЭК и четырем странам, не являющимся членами ЕЭК (Мексика, Новая Зеландия, Республика Корея и Япония)¹. Представлены большинство из прежних 15 членов ЕС, стран ЕАСТ и новых государств – членов ЕС, а также Юго-Восточная Европа (4 страны), Восточная Европа и Кавказ (3 страны) и Соединенные Штаты Америки.

7. Согласно МТФ (2009 год), с 2003 года процессы инвестирования в транспортную инфраструктуру резко ускорились в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) и Российской Федерации, но его темпы оставались относительно низкими в Западной Европе и Соединенных Штатах. Доля ВВП в капиталовложениях в транспортную инфраструктуру в странах ЦВЕ и Российской Федерации приблизительно в два раза выше аналогичного показателя в Соединенных Штатах и Западной Европе. Эти выводы отвечают логике развивающихся рыночных экономик ЕЭК, стремящихся экономически догнать страны Западной Европы и Северной Америки с высоким уровнем дохода.

8. Сегодня весьма ощутимая часть капиталовложений в транспортную инфраструктуру финансируется за счет частных средств, средняя доля которых в таких расходах в Западной Европе составляет около 15% (МТФ, 2008 год). Вместе с тем программа развития инфраструктуры в масштабах ЕС по-прежнему финансируется главным образом национальными правительствами и за счет долгосрочных займов Европейского инвестиционного банка (ЕИБ). Роль частного финансирования заметно возросла в новых государствах - членах ЕС (НГЧ), Юго-Восточной Европе (ЮВЕ) и странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), где совокупная стоимость всех инвестируемых за счет частных источников проектов развития инфраструктуры,

¹ Данные МТФ об инвестировании в инфраструктуру и ее содержание по текущим ценам и с учетом обменных курсов имеются по адресу:
<http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/data.htm>.

курируемых Всемирным банком², за период 1993-2007 годов достигла 230 млрд. долл. США. Однако основной объем инвестиций был сосредоточен в телекоммуникационных и энергетических компаниях, тогда как на транспортные проекты было выделено только 18 млрд. долл. США (диаграмма 1). На диаграмме 2 показан циклический характер инвестиций ГЧП в транспортный сектор. На диаграмме 3 приводятся сопоставительные данные о совокупных инвестиционных обязательствах ГЧП за период 1993-2007 годов в трех развивающихся рыночных субрегионах ЕЭК (ВЕКЦА, НГЧ, ЮВЕ) и в Соединенном Королевстве.

9. В странах ВЕКЦА на транспорт приходится всего 2% финансируемых за счет частного сектора (ГЧП) инфраструктурных проектов, тогда как соответствующая доля в Юго-Восточной Европе достигает 16%. Свыше 60% финансируемых по линии ГЧП транспортных капиталовложений во всех развивающихся рыночных экономиках ЕЭК сосредоточено в двух странах - Венгрии и Турции. Главным образом это объясняется такими факторами, как качество нормативной базы, квалификация управленческого персонала и предпочтения директивных органов.

IV. Финансовые потребности и пробелы

10. При установлении степени приоритетности инвестиций в планируемую транспортную инфраструктуру в рамках проектов Трансъевропейской автомагистрали (ТЕА), Трансъевропейской железнодорожной магистрали (ТЕЖ) и евро-азиатских транспортных связей (ЕАТС), описание которых приводится в исследовании ЕЭК ООН (2008 год), в участвующих странах обнаруживаются крупные пробелы в финансировании. В случае Генерального плана ТЕА-ТЕЖ мобилизованные финансовые средства (46 млрд. евро) составляют 45% от общего объема расходов на его осуществление. Что касается проектов, представленных 15 странами, участвующими в проекте ЕАТС (ЕАТС-15), то мобилизованные финансовые средства составляют 21 млрд. долл., или 49% от планируемых инвестиций. Если исходить из того, что гарантированного финансирования нет для половины таких проектов, то к 2020 году пробел в инвестировании инфраструктуры составит 36 млрд. евро (ТЕА-ТЕЖ) и 19 млрд. долл. (ЕАТС-15), соответственно. Инвестиционные планы, особенно планы по ТЕА, ТЕЖ и ТЕС-Т, в некоторых аспектах частично перекрывают друг друга, поскольку среди стран,

² База данных Всемирного банка об инвестициях в инфраструктуру с участием частного сектора содержит данные по следующим 26 странам ЕЭК: Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Польша, Республика Молдова, Российская Федерация, Румыния, Сербия, Словакия, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Хорватия и Черногория.

участвующих в ТЕА и ТЕЖ, имеется значительное число государств - членов ЕС³. В отношении уровня экономической активности (ВВП) дефицит финансирования в странах - участницах ТЕА, ТЕЖ и ЕАТС, не являющихся членами ЕС, является более высоким, чем в государствах - членах ЕС.

11. Создание трансъевропейской транспортной сети (ТЕС-Т) предполагает привлечение инвестиций в объеме 389 млрд. евро на период 2007-2013 годов, в том числе 271 млрд. евро на приоритетные проекты. 14% от общего объема инвестиций планируется покрыть из бюджета ТЕС-Т и средств интеграционных и структурных фондов и еще 14% - за счет займов и гарантий ЕИБ. Остальные 73% запланированных инвестиций должны быть покрыты за счет средств государственных бюджетов и частного финансирования (Европейская комиссия, 2008b). Финансовый разрыв между инвестиционными потребностями и имеющимися национальными и региональными финансовыми ресурсами могли бы покрыть механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП) при условии, что в транснациональном контексте проектов ТЕС-Т могут быть разработаны и эффективно использованы надлежащие схемы распределения риска.

V. Последние вызовы и возможности

12. Правительства в ряде стран ЕЭК отреагировали на нынешний экономический кризис посредством принятия пакетов мер финансового стимулирования, включая программы инвестирования в транспортную инфраструктуру. С макроэкономической точки зрения мультипликаторный эффект спроса применительно к государственному инвестированию в инфраструктуру выше эффекта от других форм расходов или снижения налогов даже в небольших открытых экономиках, где импортные утечки снижают воздействие финансовых стимулов (таблица 1). Однако фискальная консолидация, которая, как ожидается, произойдет в посткризисный период, означает, что разрыв между планируемыми капиталовложениями и имеющимися государственными средствами неизбежно вырастет⁴. Учитывая необходимость уменьшения фискального бремени транспортной инфраструктуры, власти в большинстве государств - членов ЕЭК, по всей

³ Согласно расчетам Европейской комиссии (2008a), стоимость приоритетных проектов ТЕС-Т на период 2007-2020 годов составляет 271 млрд. евро. На период 2007-2013 годов учреждения Сообщества и его государства-члены планируют выделить 151 млрд. евро.

⁴ Более подробное разъяснение этого довода см. JTRC (2009), section 2.4.

видимости, будут рассматривать государственно-частное партнерство как один из привлекательных вариантов⁵.

13. Динамика периодически повторяющихся международных финансовых кризисов на протяжении последних двух десятилетий позволяет предположить, что в посткризисный период положение с наличием частного капитала для проектов ГЧП как в развитых, так и в развивающихся рыночных экономиках должно улучшиться (Эсташ, 2007 год). Поскольку после каждого кризиса спрос на частное финансирование проектов транспортной инфраструктуры и его предложение, как правило, возрастают, можно ожидать увеличения числа таких проектов и повышения объема капиталовложений, финансируемых из частных источников. Целевую ставку дохода от частных инвестиций в инфраструктуру прогнозировать труднее, хотя она безусловно может возрасти, если учитывать чрезвычайно сильные предпочтения ликвидности, наблюдавшиеся в ходе последнего финансового кризиса.

14. Слабость нормативной базы и незавершенные рыночные реформы в транспортном секторе препятствуют реализации проектов ГЧП во многих странах ЕЭК с формирующейся рыночной экономикой. Правительства некоторых стран занимаются осуществлением амбициозных проектов ГЧП, в результате которых могут быть созданы или модернизированы важные внутренние транспортные соединения. Тем не менее в ряде стран ВЕКЦА и ЮВЕ законодательство, регулирующее режим концессий, было принято лишь недавно. Кроме того, качество законов о концессиях остается неудовлетворительным: от очень низкого (три страны) и низкого (шесть стран) до среднего (восемь стран) и высокого (одна страна)⁶. Ликвидация отставания в развитии инфраструктуры и привлечение дополнительных частных инвестиций, включая ПИИ, в транспортный сектор, вероятно, в обозримом будущем останутся в странах ВЕКЦА и ЮВЕ главными стратегическими задачами.

15. В Западной Европе разделение транспортной инфраструктуры и сектора услуг стало нормой, реализованной в полном объеме в автодорожном секторе и все шире реализуемой на железнодорожном транспорте. Эти институциональные изменения в некоторой степени отражены в моделях финансирования, включая все более сложные механизмы ГЧП. Значительные налоговые поступления от автомобильного транспорта (например,

⁵ Согласно выводам Эсташа (2007 год) и ряда других исследователей, фискальные соображения являются основной движущей силой в транспортном секторе после ГЧП.

⁶ Подробную информацию см. в описании кратких характеристик развития в переходный период <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/index.htm>.

акцизные сборы на топливо), как правило, в этот сектор не реинвестируются. Что касается Северной Америки, то там доминирующее положение в железнодорожном секторе занимают частные транспортные операторы, действующие на основе вертикальной интеграции, которые являются собственниками инфраструктуры и самостоятельно финансируют инвестиции в ее содержание и развитие. Кроме того, в Соединенных Штатах законодательно закреплена связь между поступлениями от использования автодорог и финансированием автодорожных сетей⁷.

16. Учитывая широкое разнообразие механизмов финансирования в странах ЕЭК с развитой экономикой, вряд ли можно однозначно сказать, какую модель следует выбрать их партнерам, находящимся на этапе формирования рыночной экономики. Новые члены ЕС и страны-кандидаты, скорее всего, выберут модели финансирования, получившие развитие в Западной Европе. Другие страны с переходной экономикой могли бы последовать североамериканскому подходу к финансированию инфраструктуры или разработать собственные гибридные формы. В силу того, что ответственность за наличие базовой транспортной инфраструктуры в конечном счете лежит на правительствах, выбор метода финансирования должен отражать стратегические приоритеты, а также ограничения, связанные со среднесрочными программами государственного финансирования, и степень принятия обществом тех расходов, которые ложатся на пользователей. Поскольку проекты ГЧП порождают потенциальные обязательства для национального правительства, а финансовые рынки склонны поощрять финансовую осторожность, явного короткого пути для быстрой ликвидации инфраструктурных пробелов в национальных и панъевропейских транспортных сетях не существует.

VI. Выводы

17. Главный вывод состоит в том, что в посткризисный период страны ЕЭК будут сталкиваться с проблемой все большего разрыва между запланированными инвестициями в транспортную инфраструктуру и имеющимися объемами государственного финансирования. Это наиболее вероятный сценарий в регионе ЕЭК как для стран с высоким уровнем дохода, так и для развивающихся рыночных экономик.

18. Второй вывод заключается в том, что все более активное привлечение частного сектора к планированию, а также финансированию транспортной инфраструктуры и управлению ею может способствовать сокращению дефицита финансирования. Вместе с тем, для того чтобы можно было воспользоваться выгодами от участия частного сектора в обеспечении наличия транспортной инфраструктуры, необходимо продолжать

⁷ Подробную информацию см. в издании ITF (2008), pp. 184-9.

совершенствование нормативной базы для предпринимательской деятельности, особенно в странах ВЕКЦА и ЮВЕ.

Таблица 1

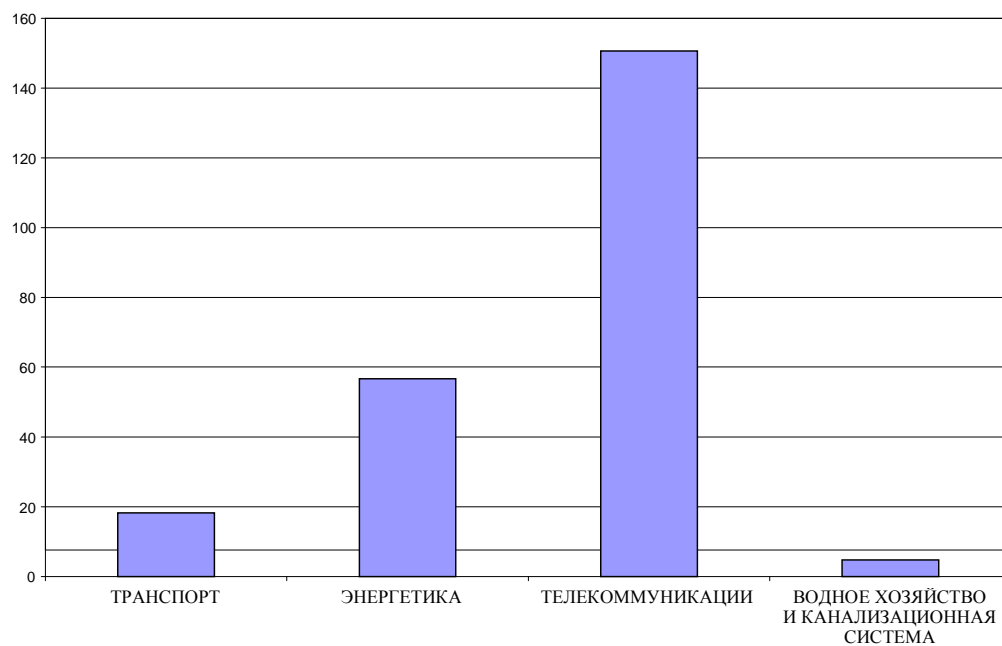
Краткосрочные фискальные мультипликаторы

	<i>Соединенные Штаты</i>		<i>Германия</i>		<i>Бельгия</i>	
	<i>Первый год</i>	<i>Второй год</i>	<i>Первый год</i>	<i>Второй год</i>	<i>Первый год</i>	<i>Второй год</i>
Рост расходов						
Инвестиции в инфраструктуру	0,9	1,2	0,8	1,1	0,7	1,0
Закупка товаров	0,7	0,95	0,4	0,65	0,3	0,55
Передача домашним хозяйствам	0,5	0,85	0,3	0,6	0,2	0,5
Снижение налогов						
Снижение подоходного налога с физических лиц	0,4	0,7	0,25	0,5	0,15	0,5
Снижение косвенных налогов	0,25	0,4	0,15	0,3	0,1	0,2

Источник: OECD Economic Outlook, Interim Report, March 2009.

Диаграмма 1

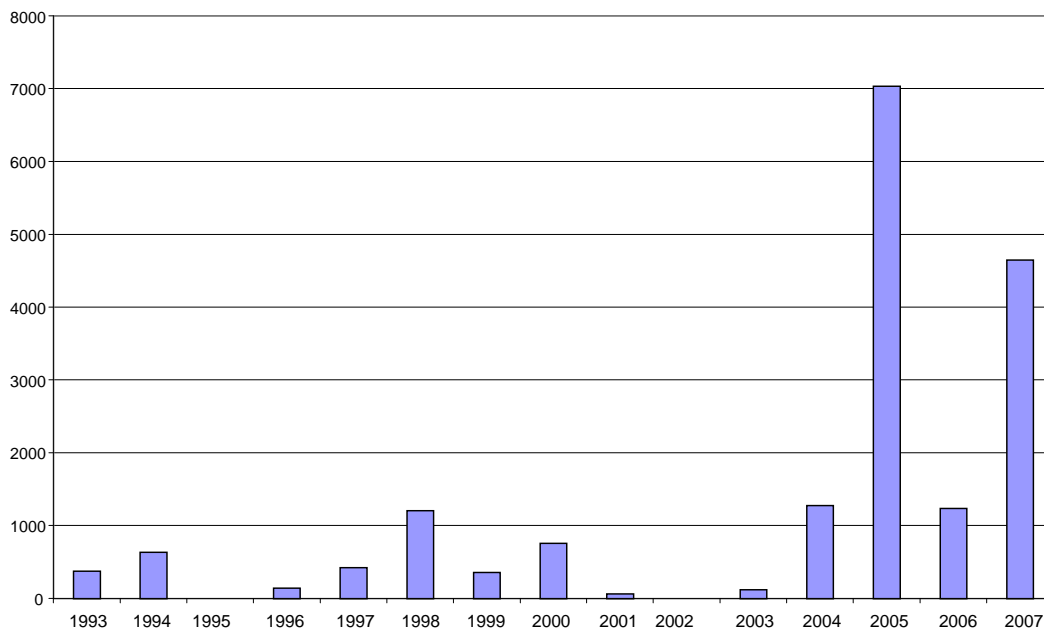
Обязательства ГЧП по инвестированию в инфраструктуру, 1993-2007 годы
Страны ЕЭК с формирующейся рыночной экономикой
(Млрд. долл. США)



Источник: PPI database, World Bank.

Диаграмма 2

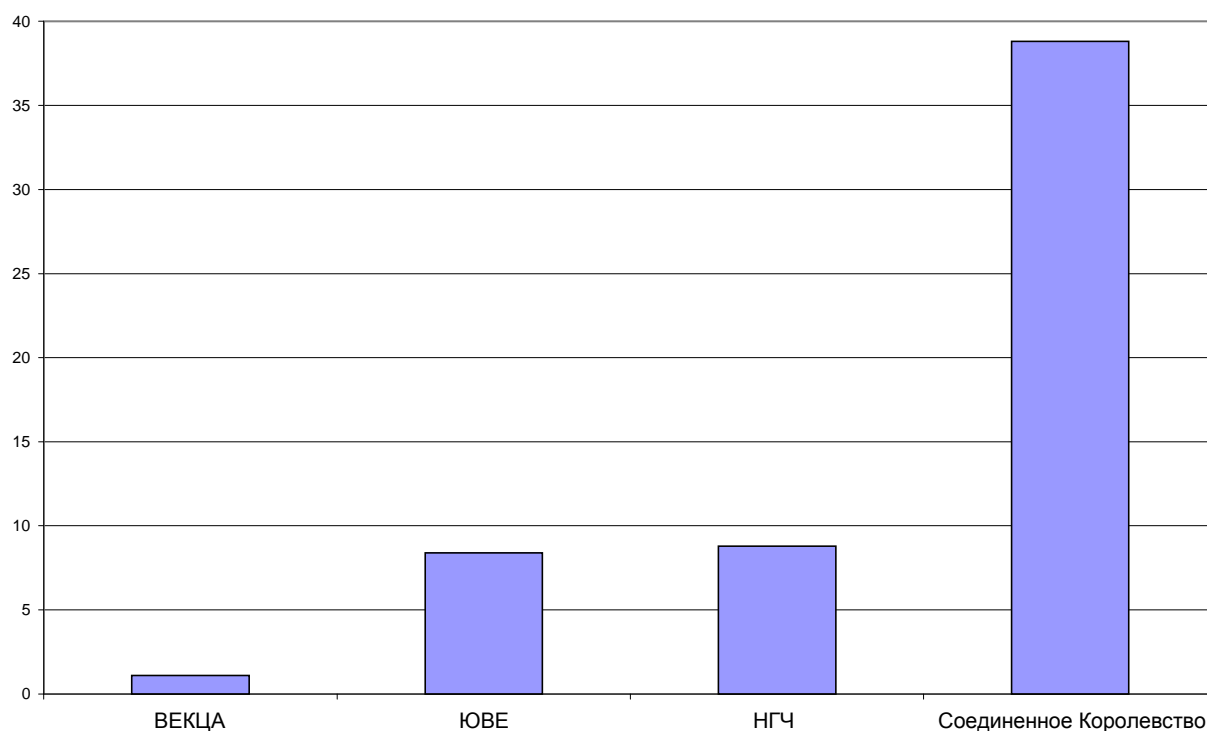
**Обязательства ГЧП по инвестированию в транспортную инфраструктуру,
1993-2007 годы**
Страны ЕЭК с формирующейся рыночной экономикой
(Млн. долл. США)



Источник: PPI database, World Bank.

Диаграмма 3

**Обязательства ГЧП по инвестированию в транспортную инфраструктуру,
1993-2007 годы**
**Субрегионы ЕЭК с формирующейся рыночной экономикой и Соединенное
Королевство**
(Млрд. долл. США)



Источник: PPI database, World Bank; PartnershipsUK.

Примечание: ВЕКЦА = Армения, Грузия, Казахстан, Молдова, Российская Федерация;
ЮВЕ = Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика
Македония, Сербия, Турция, Хорватия;
НГЧ = Болгария, Венгрия, Латвия, Польша, Румыния, Словакия.

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Estache, A. et al (2007), Public-Private Partnerships in Transport, The Policy Research Working Paper Series, No. 4436, World Bank.

European Commission (2008a), Implementation of the TEN-T priority projects: Progress report, Brdo, 6.5.2008.

European Commission (2008b), Key issues on the implementation of TEN-T priority projects, Informal Transport Council, 6.5.2008.

ITF (2009), Investment in transport infrastructure 1995-2007: Summary of aggregate trends, OECD, Paris.

ITF (2008), Transport Infrastructure Investment: Options for Efficiency, OECD, Paris.

JTRC (2009), Transport outlook 2009: Globalisation, crisis and transport, Discussion Paper No. 2009-12, OECD/ITF, Paris, May.

OECD (2009), Economic Outlook, Interim edition, Paris, March.

ЕЭК ООН (2009 год), Методологическая основа для определения общих критериев, касающихся идентификации узких мест, недостающих звеньев и качества услуг на сетях инфраструктуры, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева.

ЕЭК ООН (2008 год), Отслеживание изменений, имеющих значение для панъевропейских транспортных коридоров и зон, доклад TRANS/WP.5/2008/2, Отдел транспорта ЕЭК ООН, Женева.

ЕЭК ООН (2007 год), Деятельность по реализации Генерального плана ТЕА и ТЕЖ, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева.

ЕЭК ООН (2003 год), Финансирование транспортной инфраструктуры, документ, представленный на семинаре ЕКМТ-ЕС-ЕЭК ООН-ЕИБ на тему "Развитие транспортной инфраструктуры для расширенной Европы", Париж, 27-28 ноября 2003 года.
