



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

TRANS/WP.5/2003/7/Add.4
8 July 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ВНУТРЕННЕМУ ТРАНСПОРТУ

Рабочая группа по тенденциям и экономике транспорта
(Шестнадцатая сессия, 24-26 сентября 2003 года,
пункт 8 повестки дня)

ПРОГРАММА ФИНАНСИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Добавление 4

Передано правительством Германии

Финансирование железнодорожной инфраструктуры в Германии (по состоянию на июнь 2003 года)

В рамках реформы железных дорог компания "Железные дороги Германии АГ" (ЖДГАГ) стала собственником железнодорожной инфраструктуры бывших железных дорог ФРГ (ЖДФРГ) и бывших железных дорог ГДР (ЖДГДР). Одновременно эта холдинговая компания была подразделена на пять новых акционерных компаний, функционирующих под ее руководством. В настоящее время в соответствии со статьей 87е Основного закона компании "ЖДГ - Нетц АГ", "ЖДГ - Стейшн энд сервис АГ" и "ЖДГ - Энерджи ГмбХ" владеют железнодорожной инфраструктурой в качестве федеральных компаний по управлению этой инфраструктурой.

Однако это не означает, что федеральное правительство сняло с себя ответственность за железнодорожную инфраструктуру. В новой статье 87е Основного закона предусматривается, что федеральное правительство отвечает за модернизацию и техническое обслуживание железнодорожной сети федеральных железных дорог. Эта ответственность приобрела более конкретные очертания после принятия Закона о модернизации федеральной железнодорожной инфраструктуры. Согласно этому Закону федеральное правительство финансирует капиталовложения в федеральную железнодорожную инфраструктуру, которые направлены как на возмещение основного капитала, так и на строительство новой или модернизацию уже существующей инфраструктуры.

Намерения федерального правительства в области транспортной политики соответствуют также этим целям, особенно в случае нового строительства или модернизации. Эти намерения были конкретизированы в плане мероприятий по удовлетворению существующих потребностей (на железных дорогах), который содержится в приложении к статье 1 Закона о модернизации федеральной железнодорожной инфраструктуры.

Компания ЖДГ АГ пользуется всеми правами и выполняет все обязанности, которые вытекают из ее статуса собственника, особенно в том, что касается технического обслуживания железнодорожной инфраструктуры и осуществления функции клиента в рамках инвестиционных проектов.

В течение периода 1997-2002 годов федеральное правительство осуществляло финансирование капиталовложений в железнодорожную структуру следующим образом (в млрд. евро/информация представлена ЖДГ АГ):

	Год					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Общий объем капиталовложений, <i>включая</i>	3,5	2,9	3,6	3,5	3,9	4,2
модернизацию	1,3	0,7	1,3	1,1	1,7	2,3
новые капиталовложения	2,2	2,2	2,3	2,4	2,2	2,1

Основная задача состоит в достижении того, чтобы начиная с 2003 года на цели модернизации ежегодно использовалось около 2,5 млрд. евро из федеральных средств, выделяемых для капиталовложений в железнодорожную инфраструктуру.

Кроме того, соответствующие средства для модернизации и новых капиталовложений выделяются компаниями по управлению железнодорожной инфраструктурой. Это делается, например, в тех случаях, когда на железнодорожных линиях предстоит установить оборудование, выходящее за рамки определенных стандартов (если федеральное правительство сочтет такое финансирование приемлемым), либо превышаются максимальные объемы помощи, которые были согласованы для железнодорожных линий.

Помимо этого, новые капиталовложения финансируются на пропорциональной основе с использованием средств по линии Европейского союза (ЕФРР и ТЕС).

Как отмечалось выше, ответственность за финансирование ремонтных работ и технического обслуживания возложена исключительно на компанию по управлению железнодорожной инфраструктурой. В ходе разработки плана эксплуатации федеральной транспортной инфраструктуры на 2003 год эти компании заявили, что их ежегодные потребности в финансировании ремонтных работ и технического обслуживания составляют 1,5 млрд. евро.

Другие механизмы финансирования

Предварительное частное финансирование капиталовложений в железнодорожную инфраструктуру компаниями по управлению этой инфраструктурой

На основе Закона о бюджете 1996 года (статья 29 (2)) предусмотрено предварительное частное финансирование экспериментального проекта строительства новой высокоскоростной железнодорожной линии/модернизации действующей железнодорожной линии, связывающей Нюрнберг с Мюнхеном через Ингольштадт.

Основная цель предварительного финансирования через частный сектор состоит в более оперативной реализации инвестиционных проектов посредством "сокращения сроков закупок" без задействования федеральным правительством дополнительных займов, чем в случае использования имеющихся федеральных средств.

Соглашение о финансировании проекта "Нюрнберг - Ингольштадт - Мюнхен", подписанное федеральным правительством и ЖДК АГ, предусматривает следующие крупномасштабные меры по обеспечению предварительного финансирования через частный сектор:

- ЖДГ АГ возьмет ссуду на рынке заемных средств с целью промежуточного финансирования экспериментального проекта;
- после реализации данного проекта федеральное правительство примет всю полноту ответственности по задолженности в контексте этой ссуды (включая оплату судного процента) и сократит ее посредством ежегодных выплат с задействованием федеральных средств;
- федеральное правительство сможет сделать выбор между полным или частичным возмещением средств, выделенных в рамках предварительного финансирования через частный сектор на более раннем этапе с задействованием федеральных фондов.

Позитивное воздействие предварительного финансирования через частный сектор

- Предварительное финансирование через частный сектор позволяет обеспечить скорейшую реализацию экономически необходимых транспортных проектов, которые не могут финансироваться из имеющегося бюджета.
- Предварительное финансирование через частный сектор позволяет ограничить объем строительных затрат. Если при помощи предварительного финансирования через частный сектор к реализации проекта удастся приступить раньше, то это можно будет сделать при текущем уровне цен; если же строительство будет начато позднее, то и связанные с этим расходы, по всей видимости, возрастут.
- Предварительное финансирование через частный сектор позволяет увеличить имеющийся в настоящее время бюджет и, таким образом, окажет позитивное воздействие на экономическую деятельность и занятость в данный момент.

Негативное воздействие предварительного финансирования через частный сектор

- На федеральное правительство возлагается вся ответственность за накладные расходы и риск. В частности, в данном случае не используется венчурный капитал частного сектора.
- Предварительное финансирование через частный сектор приводит к удорожанию проектов с учетом ссудных процентов, накапливающихся в период строительства, а также по той причине, что процентные ставки,

устанавливаемые частным сектором, менее благоприятны, чем ставки, предусмотренные федеральным правительством.

- Когда федеральное правительство начинает выплачивать задолженность, объем ежегодных федеральных средств, предназначенных для капиталовложений, резко уменьшается. Начиная с 2004 года предварительное финансирование железнодорожной линии Нюрнберг - Ингольштадт - Мюнхен через частный сектор будет сопряжено с ежегодными выплатами из федерального бюджета в объеме до 622 млн. немецких марок.

Нынешнее финансирование проекта

Наличие федеральных средств для осуществления капиталовложений позволило федеральному правительству воспользоваться вариантом, предусмотренным соглашением, и покрыть через федеральные фонды понесенные расходы по предварительному финансированию. С 2001 года данный проект финансируется непосредственно из федеральных фондов.

Поскольку предварительное финансирование из частного сектора возлагает серьезное бремя на будущий (транспортный) бюджет, такой тип финансирования следует ограничить небольшим числом случаев.

Финансирование капиталовложений в железнодорожную инфраструктуру через частный сектор

Компании по управлению железнодорожной инфраструктурой могут по собственному желанию использовать капитал частного сектора для финансирования капиталовложений в железнодорожную инфраструктуру.

Вместе с тем мобилизовать венчурный капитал частного сектора непросто, так как капиталовложения в железнодорожную инфраструктуру едва ли могут обеспечить норму прибыли, на которую рассчитывают инвесторы. В рамках технико-экономического обоснования модернизации железнодорожной линии "Берлин - Дрезден - Шёна", финансируемой Европейским союзом, хорошо известные компании частного сектора при поддержке федерального министерства транспорта, строительства и жилищного хозяйства рассмотрели вопрос о возможной степени финансирования этого инвестиционного проекта за счет использования венчурного капитала частного сектора. Подробный прогноз затрат, интенсивности движения и доходов показал, что на начальном этапе

финансирование проекта за счет венчурного капитала частного сектора навряд ли позволит получить позитивную норму прибыли на авансированный капитал.

Использование капитала частного сектора для финансирования капиталовложений в железнодорожную инфраструктуру железнодорожными компаниями достойно одобрения, так как в целом оно будет способствовать ускорению капиталовложений в эту инфраструктуру. Однако до настоящего времени федеральное правительство не получило никакой информации об инвесторах, которые мобилизовали бы венчурный капитал частного сектора на реализацию железнодорожных проектов.

Предварительное частное финансирование капиталовложений в железнодорожную инфраструктуру федеральными землями

С точки зрения Конституции, предварительное финансирование капиталовложений в железнодорожную инфраструктуру федеральными землями, по меньшей мере, сомнительно. Основной риск связан с тем, что сильные в финансовом отношении земли будут предопределять решения федерального правительства о его инвестиционной деятельности. Обязательства сильных в финансовом отношении федеральных земель в связи с предварительным финансированием будут влиять на постановку центральных задач федеральным правительством в рамках планов удовлетворения существующих потребностей и планов развития федеральной транспортной инфраструктуры.

Позитивные и негативные последствия этого являются по существу такими же, как и в случае частного финансирования компаниями по управлению железнодорожной инфраструктурой.

Кроме того, обязательства по предварительному финансированию будут ограничивать возможности компаний по управлению железнодорожной инфраструктурой в отношении принятия предпринимателями решений. В отдельных случаях это будет проявляться в осуществлении не тех проектов, которые необходимы по соображениям управления коммерческой деятельностью, а тех, которые были начаты сильными в финансовом отношении федеральными землями.

Таким образом, если данную форму предварительного финансирования и стоит рассматривать, то это уместно делать лишь в некоторых отдельных случаях. Один из таких случаев - это когда осуществление уже начатого проекта продолжается в соответствии с планом, несмотря на нехватку федеральных средств, на основе временного (непрерывного) предварительного финансирования одной из федеральных земель в интересах компаний по управлению железнодорожной инфраструктурой.

Финансирование автотранспортной инфраструктуры в Германии (по состоянию на июнь 2003 года)

Уместно принять к сведению следующие разъяснения по вопроснику:

- 1) информация касается исключительно федеральных автомагистралей;
- 2) с учетом предусмотренного в вопроснике требования о проведении четкого различия между данными (в разбивке по рубрикам "новое строительство", "модернизация" и т.д.) конкретную информацию по бюджету, предусмотренному для федеральных автодорог, получить непросто. Поэтому информация приведена в разбивке по следующим категориям:
 - 3) новое строительство и расширение автомагистралей (включая сохранение некоторых существующих объектов, например в случае расширения автомагистралей до шести полос движения, а также рефинансирование федеральных автомагистралей, финансировавшихся в предварительном порядке через частный сектор);
 - исключительно сохранение существующих объектов;
 - прочие капиталовложения;
(например, модернизация федеральных автомагистралей без повышения их пропускной способности, контроль за дорожным движением, меры, предусмотренные Законом, регулирующим аспекты пересечения с железнодорожными линиями на одном уровне, и прочие меры, включая некоторые мероприятия по сохранению существующих объектов).
Структура приведенных ниже таблиц соответствует подразделению, указанному в подпункте 2), и включает только те рубрики первоначального вопросника, по которым могут быть представлены конкретные числовые данные.

Источники и механизмы финансирования
(в процентах, общая сумма = 100%)

	Новое строительство и расширение автомагистралей	Исключительно сохранение существующих объектов	Прочие капиталовло- жения	Техническое обслуживание
Национальное финансирование				
i) бюджет центрального правительства	47,0	18,2	15,3	12,0
ii) национальные ¹ финансовые рынки	6,5	.....	.....	.....
iii) региональные ² органы власти	0,5	.....	.....	.....
Международное финансирование				
iv) льготные ссуды ³ , субсидии и гарантии	0,5	.....	.....	.....

Преимущества и недостатки

Предварительное частное финансирование федеральных автомагистралей позволяет создать инфраструктуру уже на начальном этапе. Вместе с тем необходимость в рефинансировании (возмещении и выплате процентов) на протяжении более продолжительного периода времени (15 лет) будет ограничивать гибкость федерального бюджета, выделяемого на автомагистрали, в соответствующие годы (максимальный объем средств для рефинансирования в ближайшие годы составляет около 300 млн. евро в год).

¹ Предварительное частное финансирование федеральных автомагистралей.

² Совместное финансирование федеральных автомагистралей федеральными землями.

³ Средства ТЕС и ЕФРР.

Процедуры финансирования
(в процентах, общая сумма в таблице = 100%)

	Новое строительство и расширение автомагистралей	Исключительно сохранение существующих объектов	Прочие капиталовложения	Техническое обслуживание
Государственное финансирование ⁴	48,0	18,2	15,3	12,0
Финансирование исключительно из частного сектора ⁵	6,5	.....	.....	.....

Преимущества и недостатки

Предварительное частное финансирование федеральных автомагистралей позволяет создать инфраструктуру уже на начальном этапе. Вместе с тем необходимость в рефинансировании (возмещении и выплате процентов) на протяжении более продолжительного периода времени (15 лет) будет ограничивать гибкость федерального бюджета, выделяемого на автомагистрали, в соответствующие годы (максимальный объем средств для рефинансирования в ближайшие годы составляет около 300 млн. евро в год).

Финансирование автотранспортной инфраструктуры в Германии (по состоянию на июнь 2003 года)

Специфические транспортные налоги

Подобно любому другому налогу, специфические транспортные налоги - налог на автотранспортные средства и налог на нефть - служат достижению общей цели, состоящей в обеспечении государственных доходов, и изначально не предназначены для покрытия расходов государства в области транспорта. В отличие от других государств Европейского союза (ЕС) Германия не взимает налог на право пользования транспортным средством.

⁴ Включает также рефинансирование проектов, которые финансировались в предварительном порядке через частный сектор.

⁵ Рефинансируется федеральным правительством.

Сборы с пользователей дорог

1 января 1995 года Германия начала взимать сборы за пользование автомагистралями с транспортных средств большой грузоподъемности, максимальный допустимый вес которых составляет не менее 12 т, в зависимости от дальности поездки в рамках общей региональной системы на основе соглашения со странами Бенилюкса и Данией. Соответствующее соглашение основано на директиве 93/89/ЕЕС и подписано странами Бенилюкса, Данией и Германией 9 февраля 1994 года.

С 1 апреля 2001 года максимальная величина налога на выбросы, взимаемого в рамках этой системы сборов с пользователей автомагистралей в зависимости от протяженности поездки, составляет 1 550 евро в год.

Помимо Германии, такие обязательные сборы были введены также в 1995 году в Бельгии, Дании и Люксембурге, Нидерланды ввели их с 1 января 1996 года. В 1997 году Швеция присоединилась к общерегиональной системе и ввела обязательные сборы с транспортных средств большой грузоподъемности, принадлежащих Швеции и другим странам, соответственно, с 1 января 1998 года и с 1 февраля 1998 года.

В Германии федеральное правительство имеет право получать доходы от взимаемых сборов, которые поступают в общий бюджет и не предназначены для каких-либо конкретных целей. Это означает, что до настоящего времени никакие виды поступлений не предназначались для федеральных автомагистралей в Германии (принцип отсутствия целей ассигнования).

Введение сбора с пользователей автомагистралей, эксплуатирующих национальные и иностранные транспортные средства большой грузоподъемности, в зависимости от продолжительности поездки, стало определяющим шагом на пути к уравниванию сборов с национальных и иностранных грузовых транспортных средств и, следовательно, позволяет более эффективным образом покрывать расходы, связанные с эксплуатацией инфраструктуры.

Вместе с тем это всего лишь предварительная мера. Окончательная цель состоит в достижении полного прорыва в данном отношении в плане соблюдения принципа "оплаты пользователем дороги" на основе введения с 2003 года сбора с участников дорожного движения, эксплуатирующих транспортные средства большой грузоподъемности, в зависимости от пройденного расстояния. Необходимость этого объясняется тем, что уровень прежних сборов не соответствует нынешней модели эксплуатации

автомагистралей и не способствует надлежащему участию национальных и иностранных транспортных операторов в финансировании транспортной инфраструктуры.

В соответствии с транспортной политикой ЕС должно быть увеличено участие пользователей дорог в расходах, связанных с эксплуатацией инфраструктуры. Это касается, в частности, транспортных средств большой грузоподъемности, поскольку именно на них приходится несоразмерно высокая доля затрат, связанных со строительством, техническим обслуживанием и эксплуатацией автомагистралей.

Посредством взимания дорожных сборов с транспортных средств большой грузоподъемности можно оптимальным образом распределить затраты, связанные с эксплуатацией инфраструктуры, так как величина дорожного сбора непосредственно зависит от фактической протяженности поездки.

Для покрытия расходов, связанных с ежегодным использованием инфраструктуры транспортными средствами большой грузоподъемности, с которых причитается дорожная пошлина, - в объеме около 3,4 млрд. евро - и с учетом того, что на цели гармонизации предполагается расходовать 600 млн. евро в год, федеральное правительство, Бундестаг и Бундесрат достигли согласия относительно средней ставки дорожных сборов в размере 12,4 цента за 1 км. На этой основе в соответствующем законодательном акте были предусмотрены величины дорожных сборов, дифференцируемых в зависимости от количества осей транспортного средства и категорий выбросов.

Все поступления от взимания дорожных сборов за вычетом расходов по эксплуатации самой системы взимания дорожных сборов будут использованы для усовершенствования транспортной инфраструктуры, и в частности федеральных автомагистралей. С этой целью уже была разработана "программа борьбы с заторами" на 2003-2007 годы с общим бюджетом около 3,78 млрд. евро (т.е. 756 млн. евро в год) для устранения узких мест в сетях автомобильных дорог, железных дорог и внутренних водных путей.

Другим средством, которое будет использоваться федеральным правительством для ускорения процесса расширения автомагистралей до шести полос движения на основе привлечения инвесторов из частного сектора, служат соответствующие оперативные программы. Взимаемые таким образом сборы предстоит рефинансировать, с одной стороны, за счет начальных средств, представляемых правительствами, и, с другой стороны, посредством будущих поступлений от дорожных сборов с транспортных средств большой грузоподъемности, которые будут предназначаться конкретно для того участка автомагистрали, на котором они аккумулируются.

Дорожные сборы будут взиматься без создания каких-либо препятствий для плавного потока движения. Это означает, что не будет создаваться пунктов сбора дорожных пошлин, что транспортные средства, с которых причитаются дорожные сборы, не должны будут следовать по обозначенным полосам движения и соблюдать конкретные ограничения скорости. Дорожные пошлины будут взиматься большей частью полностью в автоматизированном порядке. Для случайных пользователей автомагистралей, в частности для иностранцев, будет обеспечиваться недискриминационный доступ к автомагистрали при помощи дополнительной неавтоматической системы взимания дорожных сборов (система бронирования с использованием терминалов, на которых принимаются обычные средства оплаты).

Для автоматического сбора таможенных пошлин будет использоваться система спутникового базирования, которая окажет определяющее воздействие на технический прогресс в данной области.

Сбор дорожных пошлин с транспортных средств большой грузоподъемности начнется в Германии 31 августа 2003 года.
