



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

TRANS/WP.5/2003/7/Add.1
14 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)

**ПРОГРАММЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ
ИНФРАСТРУКТУРЫ**

Добавление 1

Представлено правительством Соединенного Королевства

Примечание: В прилагаемом документе приводится краткая финансовая записка, в которой содержится описание схем финансирования и процедур, используемых в министерстве транспорта Соединенного Королевства для распределения бюджета капиталовложений центрального правительства для транспорта на местном уровне.

* * *

ФИНАНСОВЫЕ СРЕДСТВА, ВЫДЕЛЯЕМЫЕ МЕСТНЫМ ОРГАНАМ ВЛАСТИ НА МЕСТНЫЙ ТРАНСПОРТ

Процесс МТП и заявки на ресурсы

1. Местные транспортные планы (МТП) заменили собой прежнюю систему заявок, которая использовалась в рамках транспортных стратегий и программ (ТСП) и в соответствии с которой властям выделялись финансовые средства не для реализации какой-либо широкой стратегии, а на отдельные проекты. Система МТП построена по принципу пятилетних комплексных транспортных стратегий, разрабатываемых на местном уровне при участии общественности. Эта система наделяет местные органы власти более широкими дискреционными полномочиями, свободой выбора и более широким кругом ответственности и позволяет им разрабатывать конкретные решения с учетом местных потребностей (эти принципы изложены в предназначенной для местных правительств "Белой книге" под названием "В контакте с населением", выпущенной в 1998 году).
2. Первые полномасштабные МТП были представлены в июле 2000 года и охватывали пятилетний период с 2001/02 года по 2005/06 год. Заявки на ресурсы оформлялись на финансовых бланках МТП-Ф, которые подавались каждым органом власти одновременно и в которых для каждой программы были разбиты по позициям все расходы для выполнения тех работ, которые он планировал завершить в течение предусмотренного этими планами пятилетнего периода. В декабре 2000 года министерство транспорта, местного самоуправления и регионов распределило средства на первый год МТП (2001/02 год) с указанием их примерного распределения на следующие четыре года планового периода.
3. На 2002/03 год властям было предложено представить годовые доклады о ходе работы (ГДР) с обновленной информацией о выполнении возложенных на них задач в рамках МТП и пересмотренными финансовыми отчетами, отражающими состояние в сфере финансов. Ход реализации основных программ и любые дополнительные заявки на ресурсы будут изучаться самым тщательным образом, при этом наши рекомендации рассматриваются министрами и их решения будут отражены в разделе плана на 2003/04 год.
4. Пороговой величиной для крупных программ является сумма в 5 млн. фунтов стерлингов, причем анализ этих программ производится с использованием нового подхода к оценке (НАТА). После утверждения поддержка крупных программ осуществляется исходя из пороговой величины, согласованной с местным органом власти, представившим

данную программу, хотя любые увеличения стоимости и отставание по срокам рассматриваются в рамках подготовки годового доклада о ходе работы. При утверждении программ также принимается решение о потенциальных возможностях финансирования, и в некоторых случаях более рентабельными по сравнению с обычными вариантами финансирования считаются механизмы партнерства между государственным и частным секторами (ПГЧС), включая частные финансовые инициативы (ЧФИ).

Наличные общие ресурсы для распределения

5. В 10-летнем плане развития транспорта правительства - "Транспорт 2010" - сообщается о крупном изменении в структуре транспортного инвестирования, предусматривающего выделение на нужды транспорта 180 млрд. фунтов стерлингов из государственного бюджета и частных источников. Некоторая часть этих средств будет предоставляться по линии МТП.

6. Наша годовая финансовая и материальная база подтверждается на основе трехлетнего цикла в рамках анализа расходов. В настоящее время мы направили заявку на финансирование в рамках анализа расходов 2002 года, который охватывает 2003/04-2005/06 финансовые годы.

Виды финансирования капиталовложений путем утверждения МТП

7. Дополнительные транспортные дотации (ДТД) выделяются в соответствии с разделом 87 Закона о финансировании местного правительства 1988 года. Речь идет о денежной выплате, используемой для осуществления капиталовложений в автомагистрали и систему управления дорожным движением. До 1999/2000 года эта дотация также выплачивалась на цели текущего обслуживания проезжих частей основных автомобильных дорог и для оценки и усиления конструкции мостов на основных маршрутах (сейчас такие работы финансируются путем утверждения базовых кредитов (УБК)). Приблизительно половина стоимости каждой крупной автодорожной программы свыше 5 млн. фунтов стерлингов покрывается за счет ДТД.

8. До июля 2000 года муниципалитеты административных районов Лондона также имели право подавать заявки на ДТД, которые учитывались при расчете местных капитальных потребностей для транспорта. Однако эти муниципалитеты были исключены из перечня уполномоченных советов, предусмотренных в статье 88 вышеупомянутого закона, когда мэр Лондона взял на себя ответственность за их финансирование, поэтому после расчета потребностей на 1999/2000 год ДТД для муниципалитетов административных районов Лондона не выделялись.

9. Ежегодные инвестиционные директивы (ЕИД) представляют собой финансовую помощь властям, предоставляемую в виде утвержденных базовых кредитов. Речь идет об утверждении займов, которые соответствующий орган власти может использовать в любой сфере ассигнования в рамках своей компетенции. ЕИД издаются большинством правительственных министерств для сферы здравоохранения, образования, транспорта, жилищного хозяйства и т.д.

10. После создания в 2002/03 финансовом году единого инвестиционного фонда (см. более подробную информацию о ЕИФ ниже) этот вид финансирования стал нашим основным механизмом осуществления капиталовложений. В ЕИД включается элемент учитываемых поступлений. Этот процесс позволяет местным органам власти удерживать часть поступлений, получаемых ими в течение года, и направлять их непосредственно на цели капиталовложений.

11. Сейчас через УБК местным властям перечисляются ассигнования на текущее обслуживание и комплексное развитие транспорта. Такие ассигнования на комплексное развитие транспорта оцениваются на основе заявок МТП/ГДР и соответствующих потребностей властей.

12. Широко распространенным видом финансирования на цели капиталовложений в местный транспорт являются утвержденные дополнительные кредиты (УДК). До создания ЕИФ на их долю приходилась наибольшая часть капиталовложений, и в таком формате осуществлялось финансирование на цели текущего обслуживания и комплексного развития транспорта. Их отличие от УБК состоит в том, что обычно они носят ограничительный характер, т.е. лимитированы конкретными сферами финансирования, которые могут быть определены в очень узком или широком смысле по усмотрению соответствующего министерства. Органу, получающему УДК, выдается сертификат, который может быть затем передан банку или кредитному учреждению для заимствования сумм до определенного объема. Выплаты по возмещению долга осуществляются в последующие годы через посредство вспомогательной дотационной системы за счет доходов (ВДС).

13. В теории УДК могут предоставляться на любой период, однако в 1998 году министр финансов постановил, что обычно они должны выдаваться сроком на два года. Вместе с тем УДК выделяются как на один год, так и на два года. Если они не используются в течение периода, указанного в сертификате, выданном получившему их органу, неизрасходованные финансовые средства возвращаются в общий фонд. Однако МТП позволяют перераспределять неизрасходованные УДК по окончании каждого

финансового года для использования по другим направлениям. С согласия министра возвращенные УДК перераспределяются среди других ведомств, возможно, оказавшихся в условиях чрезвычайной ситуации, либо ведомств, способных правильно прогнозировать свои будущие расходы и тем самым сократить будущие потребности в ограниченных ресурсах.

14. Дотации на основании статьи 56 Закона о транспорте от 1968 года (иногда именуемые дотациями на развитие транспорта общего пользования) выдаются по усмотрению министерства для покрытия половины расходов программ развития общественного транспорта стоимостью свыше 5 млн. фунтов стерлингов (см. циркуляр по вопросам транспорта 3/89). В виде дотации на основании статьи 56 покрывается приблизительно половина стоимости каждой крупной программы развития транспорта общего пользования стоимостью свыше 5 млн. фунтов стерлингов.

15. Дотации на основании статьи 13 Закона о промышленном развитии от 1982 года предоставляются местным автодорожным администрациям и застройщикам для покрытия расходов на строительство новых или модернизацию существующих подъездных дорог к промышленным/торговым центрам в соответствующих районах, т.е. на выполнение работ, которые способствуют повышению занятости. Сумма дотации ограничена 30% от установленной стоимости проектов.

Виды инвестиционного финансирования

16. Инвестиционное финансирование для комплексного развития транспорта на местах осуществляется главным образом в виде следующих дотаций и субсидий, предназначенных для повышения качества автобусного обслуживания:

- субсидия на развитие автобусного сообщения в сельской местности представляет собой прямую дотацию, выплачиваемую местным органам на основе простой формулы, рассчитываемой исходя из количества жителей, проживающих в данной сельской местности;
- ассигнования на развитие автобусного сообщения в сельской местности и в городских районах (программы "Rural Bus Challenge" и "Urban Bus Challenge") также являются прямыми дотациями, выплачиваемыми местным органам власти после рассмотрения заявки и утверждения конкретных программ;

- льготные тарифы - ассигнования местных органов власти, учитываемые в системе оценки расходов местных правительств и финансируемые посредством дотационной тарифной поддержки; и
- скидки на налоги на топливо также представляют собой прямые дотационные выплаты, предназначенные, однако, не для местных органов власти, а для автобусных операторов.

17. Другие виды финансовой поддержки оказываются в рамках инициативы по развитию инфраструктуры в жилых районах; программ, направленных на осознание необходимости изменения способов передвижения; планов развития транспорта с учетом требований окружающей среды и инициативы по расширению сети центров передачи передового опыта.

18. Помимо финансовой поддержки, оказываемой канцелярией заместителя премьер-министра, местные власти получают финансовые ресурсы на небольшие проекты развития транспорта в сельской местности (например, проекты развития местного автобусного сообщения) в рамках программы партнерства в интересах развития транспорта в сельской местности, осуществляемой под эгидой Агентства по вопросам использования и охраны природы (статутный орган, функционирующий при финансовой поддержке министерства охраны окружающей среды, продовольствия и регионов).

Создание единого инвестиционного фонда

19. В "Белой книге" по реорганизации деятельности местного правительства под названием "В контакте с населением" сообщалось о создании единого инвестиционного фонда (ЕИФ) для оказания основной инвестиционной поддержки со стороны центрального правительства местным органам власти. Министры согласились, что этот единый фонд начнет функционировать в 2002/03 году и с самого начала возьмет под свою ответственность бóльшую часть инвестиционных ресурсов, предназначенных для развития транспорта на местном уровне.

20. Через посредство ЕИФ было выделено 1,1 млрд. фунтов стерлингов из общей суммы капиталовложений в 1,58 млрд. фунтов стерлингов, предусмотренных в утвержденном МТП на 2002/03 год. Из этой суммы в рамках ЕИФ будут выделяться как ассигнования на текущее обслуживание, включая работы по ремонту мостов и укреплению инфраструктуры, так и ассигнования на небольшие работы в рамках комплексного развития транспортных систем. Крупные программы стоимостью свыше 5 млн. фунтов стерлингов, будь то проекты развития транспорта общего пользования, автодорожного

строительства или капитальный ремонт, не входят в сферу компетенции этого фонда и будут по-прежнему финансироваться в размере приблизительно 50% стоимости в виде дотаций и 50% на основе утвержденных дополнительных кредитов на протяжении всего срока реализации этих программ.

Как функционирует единый инвестиционный фонд

21. Часть нашего взноса в этот фонд, предназначенного для текущего обслуживания, выплачивается на основе формулы, используемой Отделом автодорожной политики. Финансовое участие в мелких работах в рамках программы комплексного развития транспорта оценивается на основе МТП/ГДР, поскольку в данном случае никакая формула не применима. Размер ассигнований определяется на основе МТП и ГДР, качество которого устанавливается по нашим критериям с учетом производимой соответствующим органом оценки своих собственных потребностей (т.е. объема запрошенного финансирования) и оптимизации использования ресурсов. В совокупности ассигнования на текущее обслуживание и мелкие работы составляют 95% нашего общего взноса в этот фонд.

22. Оставшиеся 5% нашего взноса включаются в 5% от общего объема средств, выплачиваемых по усмотрению министра. Эта сумма разбита на три элемента, причем приблизительно 16% от нее выделяется в зависимости от качественного уровня стратегий капиталовложений соответствующего органа власти и их планов управления активами (ПУА). В нашем случае вместо ПУА используются местные транспортные планы (МТП). Остальная часть от этих 5% (приблизительно 84%) выделяется с учетом оценки качества обслуживания по пятибалльной шкале (от неудовлетворительной до отличной).

Районы совместного планирования и средства, выделяемые для управлений общественного транспорта (УОТ)

23. В местных транспортных планах предусмотрено несколько районов совместного планирования, и в каждой из крупных зон городского планирования имеется свое УОТ, причем совместные планы являются обязательным условием для районов, относящихся к сфере компетенции УОТ. В процессе утверждения МТП с соответствующими органами необходимо согласовать четкую разбивку ассигнований для конкретных органов и УОТ в пределах этих районов совместного планирования.

24. Финансирование управлений общественного транспорта (УОТ) и их руководящего состава по-прежнему осуществляется на основе ассигнований УДК, несмотря на создание

ЕИФ. Поскольку УОТ ведут целенаправленную работу в конкретном направлении, они не входят в сферу компетенции ЕИФ.

Процедуры проверки

25. Ревизоры, назначаемые Ревизионной комиссией, проводят проверку использования инвестиций в рамках МТП, выделенных местным органам власти, через год после распределения средств. Отныне местные органы власти должны представлять заполненный финансовый документ "LTPAUD", подтверждающий освоенные фонды за предыдущий финансовый год. С одной стороны, ревизоры проверяют точность освоенных объемов средств и, с другой - их прямое использование в целях, на которые они были выделены.

Стратегии транспортного планирования

26. До введения системы МТП министерство использовало стратегии транспортного планирования для распределения финансовых средств среди местных органов власти на основе ежегодных процедур расчета. Основное отличие от прежней системы состоит в том, что один из элементов дополнительной дотации на цели транспорта выплачивался для покрытия половины стоимости капитального ремонта дорог и мостов. Раньше от местных органов власти не требовалось представления пятилетних планов развития транспорта.

Другие источники финансирования

27. Местные органы власти вправе обращаться за финансовой помощью для реализации своих программ к Европейскому фонду регионального развития (ЕФРР). В случае некоторых наших инициатив, например в сфере автобусного обслуживания, запросы также делались в инвестиционный фонд модернизации, средства из которого переводились в бюджеты центрального правительства для использования вместе с другими сметами, утвержденными правительством.

Предлагаемые изменения в системе инвестиционного финансирования

28. Планируемое введение системы административно-хозяйственного контроля в [2004 году] предоставит местным властям больше полномочий и обеспечит их большей гибкостью в инвестиционной сфере. В соответствии с этой системой местные органы власти не должны будут больше запрашивать разрешения правительства на займы и смогут определять свои собственные программы капиталовложений, однако они должны

будут сами оценивать объем капиталовложений, который они способны профинансировать. Любое внешнее заимствование не должно выходить за рамки разумной экономии в соответствии с критериями кодекса разумной экономии, который в настоящее время разрабатывается СИПФА (Ассоциацией дипломированных специалистов в области государственного финансирования и бухгалтерского учета).

29. Дополнительные инвестиции, которые местные органы власти смогут получить, призваны дополнять правительственное финансирование, а не заменять его. Система разумной экономии не требует изменения способов финансирования капиталовложений. Она должна быть совместима с любыми, самыми разными способами поддержки капиталовложений, при этом данная система действительно позволяет оценить различные возможные варианты. Правительство еще не решило, в какой форме может оказываться такая поддержка - посредством выделения части доходов или капиталовложений, либо сочетанием обеих форм, - и весной намерено провести консультации со всеми заинтересованными сторонами. Сроки окончательного введения таких изменений будут зависеть от возможностей законодательного регулирования, предусмотренного для осуществления предложенных преобразований.

Финансирование ЧФИ

30. Согласно нашему требованию, при подаче заявок на получение финансовых средств для крупных программ местные органы власти должны указывать, могут ли эти программы финансироваться через посредство ЧФИ или в обычном порядке. После этого мы оцениваем данную программу с учетом возможностей ЧФИ и других вариантов. Несколько наших крупных программ в области общественного транспорта финансировались в рамках ЧФИ при поддержке министерства финансов, направившего в министерство транспорта уведомления об утверждении кредитов, которые впоследствии финансировались за счет специальных дотаций. Любая программа, которую мы хотели бы финансировать таким образом, должна получить одобрение Группы по анализу результатов в министерстве финансов, которая проводит совещания приблизительно один раз в квартал. Ранее эта функция была возложена на Управление государственной торговли (входит в состав министерства финансов).

31. Приходится констатировать, что в случае крупных программ дорожного строительства власти иногда неохотно используют ЧФИ, предпочитая традиционные способы финансирования, поскольку, как правило, для инициирования программ ЧФИ

требуется больше времени, так как, прежде чем начинать финансирование, необходимо выбрать самые выгодные предложения от участников торгов, произвести оценку программы с использованием методологии ЧФИ и подписать контракты.
