



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

TRANS/WP.5/2003/7/Add.3
27 June 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 3

Записка секретариата

1. Тенденции в области финансирования инфраструктуры в Европе

В период 1990-1992 годов объем капиталовложений в транспортную инфраструктуру *в Европейском союзе* постоянно возрастал (13%), однако с 1992 по 1995 год этот показатель снизился приблизительно на 12%. Рост с 1990 по 1992 год был обусловлен рядом крупных изменений, включая строительство туннеля под Ла-Маншем, реализацию программ развития высокоскоростных железных дорог во Франции, Германии и Испании и присоединение к Сообществу Испании и Португалии (в обеих странах были инициированы крупные инфраструктурные программы). Спад в период с 1993 года произошел по причине замедления экономического роста после 1990 года и затронул все виды капиталовложений; необходимость учета экологических требований повлекла за собой увеличение издержек, что, в свою очередь, привело к перераспределению расходов с инвестиционных проектов на неинвестиционные; кроме того, уже были завершены некоторые крупные проекты.

После 1993 года тенденции в сфере инвестиций в инфраструктуру разных государств-членов различались. Произошло резкое сокращение инвестиций в Германии, Италии, Соединенном Королевстве и Финляндии, но в то же время их объем вырос в Бельгии, Португалии и Швеции. В Бельгии основной упор делался на капиталовложениях в строительство высокоскоростных железных дорог, а в Португалии - на инвестиционных проектах, связанных со Всемирной выставкой 1998 года.

В 1995 году объем капиталовложений в транспортную инфраструктуру (автомобильный, железнодорожный, внутренний водный транспорт, аэропорты и морские порты) достиг приблизительно 60 млрд. евро. В процентном соотношении доли разных видов транспорта составляли: 62% - автомобильные дороги, 20% - железнодорожный транспорт, 7% - городской железнодорожный транспорт (городские/пригородные железные дороги, метро и трамваи), 5% - аэропорты, 4% - морской транспорт и 1% - внутренние водные пути. С 1990 года доли инвестиций в автомобильный и железнодорожный транспорт существенно не изменились.

В период с 1990 по 1996 годы доля ВВП, используемая для капиталовложений в транспортную инфраструктуру, в целом сократилась. Если сравнивать со средним размером их доли в ВВП, то Испания, Италия и Португалия инвестировали больше, чем другие государства-члены.

Наибольшая часть капиталовложений в ТЕС предназначалась для железнодорожного и автомобильного транспорта (в общем объеме капиталовложений в 1996/97 году - 39% и 38%, соответственно), доля аэропортов составила почти 16%, а морских портов и внутренних водных путей - только 7%. В 1996/97 году 55% от общего объема средств, выделенных Сообществом на финансирование ТЕС, приходилось на инфраструктуру автомобильного транспорта.

Основной источник финансирования большей части инфраструктурных проектов - это национальные бюджеты. В менее развитых регионах крупными источниками финансовых ресурсов также являются Европейский фонд регионального развития, Фонд сплочения и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). Доля бюджета ТЕС (на 2000-2006 годы в общей сложности 4,17 млрд. евро) и Европейского инвестиционного фонда пока незначительна, но постоянно возрастает. Решения о капиталовложениях в инфраструктурные проекты ТЕС принимаются на национальном уровне, и большая часть инвестиций ТЕС финансируется из национальных бюджетов. Важным стимулирующим фактором является финансовое участие ЕС в проектах, представляющих общий интерес

для ТЕС. Комиссия также поощряет партнерство при реализации этих проектов между государственным и частным секторами.

Крупным финансовым учреждением, инвестирующим в транспортную инфраструктуру, является Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). Например, в 1997 году только на проекты в транспортном секторе его займы достигли 6 879 млн. евро. Из общего объема инвестиций на автомобильные дороги и магистрали было выделено 43%, 28% предназначалось для железнодорожной сети и 29% - для воздушного транспорта и судоходства. В 2002 году объем займов ЕИБ составил около 9 230 млн. евро (30% - автомобильные дороги и магистрали, 26% - железные дороги и остальная часть - городской, морской и воздушный транспорт). До мая 2003 года ЕИБ заимствовал на цели транспортных проектов еще 3 000 млн. евро.

В центрально- и восточноевропейских странах ограниченные данные о капиталовложениях показывают, что основная часть инвестиций в новую инфраструктуру предназначалась для автомобильного транспорта. Железные дороги занимают второе место, а если учитывать расходы на текущее обслуживание инфраструктуры, то на железные дороги приходится наибольшая доля. В большинстве присоединяющихся стран приоритетными направлениями развития инфраструктуры являются модернизация и реконструкция существующей сети и ее доведение до уровня стандартов ЕС, а также строительство недостающих участков сети в целях создания общеевропейской транспортной системы.

Статистика капиталовложений в транспортную инфраструктуру показывает, что в период с 1993 по 1995 годы 47% инвестиций в инфраструктуру в Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии, Словакии, Чешской Республике и Эстонии приходилось на долю автомобильных дорог и 42% - железных дорог. В восьми центрально- и восточноевропейских странах основная часть в сметах расходов на текущее обслуживание предназначалась для железных дорог (54%), а в Европейском союзе - для автомобильных дорог (72%).

Капиталовложения в транспортную инфраструктуру осуществляются также в рамках программы PHARE, по линии которой до 1997 года включительно было выделено в общей сложности приблизительно 737 млн. евро, причем в этом показателе не учитываются расходы на предварительные исследования по вопросам осуществимости проектов, а также инвестиции на Кипре, Мальте и в Турции. В период 1998-2000 годов в рамках программы PHARE в странах СЦВЕ финансировалось 52 проекта в сфере транспортной инфраструктуры (порядка 120 млн. евро в год), при этом 60% капиталовложений было выделено на проекты в области автомобильного транспорта.

ИСПА (Руководство по политике структурной перестройки на первоначальном этапе присоединения к ЕС) - финансовый инструмент Европейского сообщества, предназначенный для оказания помощи десяти присоединяющимся странам в целях обеспечения соответствия требованиям ЕС в области окружающей среды и транспорта. Финансирование транспортного сектора в рамках ИСПА сосредоточено на расширении и совершенствовании сети ТИНА. По первоначальной оценке, расходы на строительство и завершение этой сети до 2015 года составят 91,5 млрд. евро: 48% - автодорожная сеть и 40,5% - железные дороги. В 2000 и 2001 годах Комиссия одобрила финансирование по линии ИСПА в размере 6 млрд. евро, из которых 61% предназначалось для транспортных проектов в равном соотношении между железнодорожным и автомобильным транспортом.

Основными источниками финансирования инфраструктуры в центральной и восточной Европе являются *национальные бюджеты и займы в международных финансовых учреждениях (МФУ)*, а также в различных банках. В общих ассигнованиях на инфраструктуру доля Европейского союза незначительна. Раньше программа PHARE, созданная в 1989 году для поддержки стран переходного периода, осуществляющих экономические и политические преобразования, была основным каналом финансового и технического сотрудничества между ЕС и присоединяющимися странами.

PHARE играла важную роль в поддержке развития крупных сетей инфраструктуры в странах-кандидатах посредством выделения субсидий и совместного финансирования со странами-кандидатами (национальные программы PHARE) и МФУ. Вместе с Европейским инвестиционным банком (ЕИБ), Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирным банком PHARE обеспечивала совместное финансирование крупных инвестиционных проектов, направленных, в частности, на развитие транспортной инфраструктуры в панъевропейских транспортных коридорах.

За период 1995-1999 годов общий бюджет PHARE составил 6,693 млн. евро. В июле 1997 года Европейская комиссия опубликовала "Программу укрепления и расширения Союза-2000", которая включает стратегию расширения границ Союза за счет новых членов. Кроме того, в нем содержится описание будущего механизма финансирования после 2000 года, одним из элементов которого является "Руководство по политике структурной перестройки на первоначальном этапе присоединения к ЕС" (ИСПА). На совещании Европейского совета в Люксембурге в декабре 1997 года этот финансовый механизм получил подтверждение: им предусматривается три программы для первоначального этапа присоединения, охватывающего семилетний период (2000-2006 годы): "Сапард" (для сельского хозяйства), PHARE (для институционального

строительства) и ИСПА (для поддержки проектов в области транспорта и окружающей среды).

ЕИБ подписал с присоединяющимися странами инфраструктурные займы в размере 8 871 млн. евро на период с 1990 года по июнь 2002 года в целях финансирования сети транспортной инфраструктуры. Объем инвестиций ЕБРР с 1991 года достиг в общей сложности 1 456 млн. евро, из которых 55% предназначалось для автомобильных дорог.

Согласно статистике ЕИБ, наибольшая доля (55%) займов, подписанных десятью присоединяющимися странами (кроме Кипра, Мальты и Турции), приходится на автомобильный транспорт. 52% займов, подписанных ЕБРР, связаны с автодорожной инфраструктурой. Предпочтение автомобильному транспорту в структуре капиталовложений соответствует оценкам ЕИБ в отношении необходимых инвестиций в транспортную инфраструктуру для модернизации и завершения строительства существующих сетей, являющихся частью ТЕС-Т, и их доведения до уровня стандартов качества ЕС. Процесс модернизации и завершения строительства существующих сетей в целом будет стоить не менее 90 млрд. евро, причем более половины этой суммы предполагается выделить на автодорожные сети и приблизительно 30 млрд. евро - на железнодорожные сети.

Начиная с 2000 года финансирование компонентов транспортной сети, которые будут включены в сеть ТИНА, перешло от PHARE к ИСПА. Фонд ИСПА выделит около 7,28 млрд. евро (в ценах 2000 года) исключительно на осуществление инфраструктурных проектов в области транспорта и окружающей среды в период 2000-2006 годов. На настоящий момент Европейская комиссия одобрила в общей сложности 169 проектов ИСПА на сумму 6 млрд. евро, из которых ЕС будет финансировать почти 4 млрд. евро (64,4%). 64 из этих проектов являются транспортными проектами (61,4%), равномерно распределенными между железнодорожным и автомобильным транспортом. Транспортные проекты ИСПА направлены главным образом на финансирование инфраструктуры, обеспечивающей качественное соединение между трансъвропейской транспортной сетью (ТЕС-Т) и панъевропейскими транспортными коридорами (сеть ТИНА), а также взаимосвязь между национальными сетями и их ответвлениями, соединяющими эти сети с ТЕС-Т. Кроме того, небольшая часть бюджета будет выделена для подготовительных исследований и технической помощи, непосредственно связанных с финансируемыми проектами. Свой вклад во все инвестиционные проекты, осуществляемые по линии ИСПА, также вносят сами страны. Проекты должны быть жизнеспособными в финансовом отношении, чтобы обеспечивать покрытие будущих эксплуатационных расходов и издержек на текущее обслуживание.

К концу 1996 года Всемирный банк выделил 2 108 млн. долл. США на 22 транспортных проекта в 14 странах в Восточной Европе, Балтии и бывшем Советском Союзе; ЕИБ инвестировал 1 685 млн. евро в 35 проектов в области транспортной инфраструктуры в 12 восточноевропейских странах, и ЕБРР вложил 1 291 млн. евро в 38 проектов в области транспортной инфраструктуры в тех странах, которые входят в сферу его оперативной деятельности. Дополнительные средства были мобилизованы другими финансовыми источниками, такими, как Азиатский банк развития (АБР), "Кредитанштальт фюр Видерауфбау (KfW)", Фонд экономического сотрудничества с зарубежными странами и коммерческие банки.

Международным финансовым учреждениям необходимо продолжать тесную координацию действий, с тем чтобы достичь договоренностей о сотрудничестве в тех случаях, когда проект требует финансирования, выходящего за рамки возможностей отдельного учреждения, или когда участие нескольких МФУ может подтолкнуть правительство к принятию трудных решений относительно переходного периода (в частности, при реорганизации железных дорог). В других случаях МФУ необходимо стремиться к эффективному разделению труда. Например, существует договоренность о том, что в Российской Федерации Всемирный банк сосредоточит свои усилия на автомагистралях, мостах и городском транспорте, тогда как ЕБРР будет уделять основное внимание авиации и железным дорогам. Признавая, что на ЕИБ возможен конкретный мандат по финансированию инфраструктуры ТЕС, а мандат ЕБРР сосредоточен главным образом на проблемах переходного периода, оба эти учреждения развивают более тесное сотрудничество, в частности в железнодорожном субсекторе. ЕБРР также планирует сотрудничать с ЕИБ и Европейским инвестиционным фондом (ЕИФ) в совместном финансировании ПГЧС в целях создания платных автомагистралей в странах, находящихся на первоначальном этапе присоединения к ЕС.

Цель последнего пересмотра руководящих положений ТЕС заключается в переориентировании капиталовложений на устранение узких мест, главным образом в пограничном регионе ЕС и в присоединяющихся странах. На основе предложенной поправки к финансовым правилам Комиссия планирует увеличить вклад Сообщества с 10 до 20% в случае "особо важных" проектов, имеющих большое значение для трансъевропейской сети, но характеризующихся низкой социально-экономической рентабельностью на национальном уровне (например, соединение сети в пограничном регионе 15 стран ЕС и присоединяющихся стран). Наконец, Комиссия намерена выдвинуть предложения, позволяющие использовать "доход" от сборов за конкурирующие маршруты в конкретном транспортном коридоре с целью покрытия дефицита средств, необходимых для завершения других инфраструктурных проектов в этом же коридоре.

Политика с учетом условий конкретных стран

Большинство присоединяющихся стран (Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения и Чешская Республика) решили, что модернизация их существующей инфраструктуры, являющейся частью расширенной ТЕС-Т (сети ТИНА), и ее доведение до уровня стандартов ЕС должны стать приоритетным направлением развития транспортной инфраструктуры. Кроме того, некоторые страны наметили в своих национальных транспортных планах или стратегиях цели, которые выходят за рамки усовершенствования элементов ТИНА в их национальных транспортных сетях или непосредственно не связаны с этой работой.

В соответствии с транспортной политикой Чешской Республики в процессе развития инфраструктуры учитываются такие транспортные потребности, как, например, создание железнодорожных соединений с высокой пропускной способностью, позволяющих обеспечить связь с европейской транспортной сетью, водный путь Эльба и т.д. Кроме того, небольшая часть капиталовложений направляется на модернизацию международных судоходных путей.

В транспортной политике Эстонии первая стратегическая цель заключается в обеспечении населения и национальной экономики надежными и экологически безопасными транспортными услугами в достаточном объеме и приемлемого качества с минимальными издержками для общества. Вторая стратегическая цель связана с доходами, которые образуются в транспортном секторе и частично могут использоваться для решения постоянной проблемы недофинансирования инфраструктуры.

Главная цель транспортной политики Венгрии заключается в облегчении интеграции в ЕС. Транспортная политика в области инфраструктуры в этой стране направлена на укрепление сотрудничества с соседними странами и создание условий для более сбалансированного регионального развития страны.

Латвия стремится расширять международные транспортные операции (транзит), которые способствуют росту благосостояния общества и экономическому развитию.

В Словении транспортные инвестиции призваны постепенно повысить качество и уровень услуг транспортной инфраструктуры до стандартов ЕС. Другие сферы капиталовложений в инфраструктуру, которым уделяется внимание, включают строительство инфраструктуры пешеходного движения, устранение "черных пятен",

совершенствование технических элементов автодорожной инфраструктуры и обеспечение ее регулярного и эффективного текущего обслуживания.

Основной целью плана развития транспорта в Турции является модернизация транспортных сетей и операций и введение коммерческих мер для повышения привлекательности отдельных видов транспорта.

Традиционно на автомобильном транспорте значительная доля приходится на капиталовложения в новую инфраструктуру (новое строительство, расширение сети, реконструкция, модернизация и капитальный ремонт), тогда как наибольший объем ассигнований на железнодорожном транспорте выделяется на текущее обслуживание. Ассигнования на текущее обслуживание железных дорог в присоединяющихся странах значительны по сравнению с инвестициями в новые железные дороги. Расходы на текущее обслуживание автодорог относительно низки по сравнению с объемом инвестиций в новую автодорожную инфраструктуру, в частности в строительство автомагистралей. Объем ассигнований на текущее обслуживание железнодорожного, городского железнодорожного и внутреннего водного транспорта высок по сравнению с объемом капиталовложений в новые железные дороги, городские железные дороги и внутренние водные пути.

В Эстонии и Латвии в структуре расходов на текущее обслуживание инфраструктуры наибольшая доля приходится на текущее обслуживание автомобильных дорог (68% и 65%, соответственно). В обеих странах в период с 1993 по 1998 годы общая протяженность автомобильных дорог не изменилась. В Латвии расходы на текущее обслуживание на железнодорожном транспорте также значительны по сравнению с объемом капиталовложений, что обусловлено неизменной протяженностью железных дорог.

Объем капиталовложений в новую инфраструктуру (на всех видах транспорта) в присоединяющихся странах был недостаточен для ликвидации узких мест в сети инфраструктуры. Нехватка ресурсов препятствует увеличению объема капиталовложений в инфраструктуру. В процентном отношении доля расходов на транспортную инфраструктуру в ВВП в присоединяющихся странах выросла приблизительно с 0,7% в 1993 году до 1% в 1995 году и в некоторых странах (Польша) в последующие годы возросла до 1,5%. В течение этого же периода аналогичный показатель сократился во всех государствах - членах ЕС, кроме Португалии и Швеции. В 1995 году доля транспортных капиталовложений в ВВП в присоединяющихся странах была несколько выше, чем в западноевропейских странах. Эта доля весьма невелика и соответствует нижней границе шкалы финансовых ресурсов, которые присоединяющимся странам

рекомендовала выделить (1-2% ВВП) Европейская конференция министров транспорта на совещании в Берлине.

Процентная доля инвестиций в ВВП в разных странах существенно различается. В период 1993-1995 годов самые низкие объемы капиталовложений (0,2-0,6% ВВП) были зарегистрированы в Балтийских государствах и Румынии, а наибольшая доля инвестиций в ВВП приходится на Чешскую Республику, Венгрию, Словакию, Словению и Турцию, в которых этот показатель превышает рекомендованный однопроцентный уровень.

Самая большая часть капиталовложений в ТЕС-Т предназначена для автомобильного транспорта, за которым следуют железные дороги и аэропорты. В период с 1993 по 1995 годы значительную часть капиталовложений в транспортную инфраструктуру в присоединяющихся странах составляли инвестиции в сеть ТЕС-Т. В Венгрии, Польше, Словакии и Чешской Республике капиталовложения осуществлялись только во внутренние водные пути и аэропорты, относящиеся к сети ТЕС-Т. Напротив, капиталовложения в железнодорожную инфраструктуру, являющуюся частью ТЕС-Т, составили относительно небольшую долю общих капиталовложений в железнодорожный транспорт.

Увеличение доли автомобильных дорог в структуре капиталовложений ТЕС-Т отчасти объясняется состоянием инфраструктуры в начале 1990-х годов и необходимостью ее модернизации. В начале 1990-х годов как автомобильные, так и железные дороги в целом были в плохом состоянии, при этом спрос на железнодорожные перевозки в период с 1990 по 1999 год упал, тогда как спрос на автомобильные перевозки во второй половине 1990-х годов возобновился. Поэтому потребность в более качественной и надежной инфраструктуре была более актуальной на автомобильном транспорте, чем на железнодорожном транспорте. В силу этого, вероятно, было легче найти государственные и частные источники финансирования для проектов на автомобильном транспорте, нежели для железнодорожных проектов.

2. Источники и инструменты инвестиционного финансирования

Помимо технических деталей и аспектов, связанных с отбором, ранжированием и приоритизацией инфраструктурных инвестиционных проектов, перед каждым правительством стоят следующие основополагающие вопросы: кто платит и в течение какого периода.

Различные технологии финансирования главным образом используются для перенесения сроков уплаты путем изменения временных рамок, необходимых для корректировки обычно существующего несоответствия между значительным объемом средств, требуемых в краткосрочной перспективе, и ресурсами, имеющимися в наличии в тот же период. При использовании частных фондов общую стоимость в конечном счете покрывает пользователь, тогда как в случае государственного финансирования обычно она прямо или косвенно, через посредство субсидий, займов или гарантий, переносится с пользователя на налогоплательщика. Такова общая схема финансирования капиталовложений в инфраструктуру транспортной системы в большинстве европейских стран, хотя ее можно расширить за счет дополнительного финансирования, когда расходы несут не только пользователи и налогоплательщики, но и международное сообщество по целому ряду каналов.

Источники финансирования

Существует множество источников финансирования, однако важно проводить различие между *национальными и международными фондами*. Такая дифференциация имеет особое значение с учетом используемой денежной системы. Процедуры финансирования могут быть значительно осложнены, если в той или иной конкретной стране существуют высокие уровни инфляции и проблемы с конвертируемостью валюты. Эти проблемы были особенно актуальны в СЦВЕ до 1990 года и на начальных стадиях переходного периода, когда часто менялись обменные курсы, пока их валюты не стали конвертируемыми. Такая дифференциация становилась менее значимой для присоединяющихся стран по мере их постепенной интеграции в ЕС, однако она по-прежнему актуальна для других стран - членов ЕЭК ООН, которым еще не удалось достичь долгосрочной стабильности своей денежной системы.

Особый интерес представляет международное финансирование, которое может играть важную роль с точки зрения развития и динамики роста. Источники финансирования могут существенно различаться, однако наиболее часто используемые из них можно подразделить на следующие категории:

- займы у банковских консорциумов;
- международные рынки капиталов (акции, облигации и т.д.);
- помощь и (льготные) ссуды от других правительств;

- (льготные) ссуды, дотации и гарантии международных учреждений (ЕИБ, ЕБРР и т.д.);
- помощь со стороны международных организаций (различных фондов ООН и ЕС).

Значительная часть финансовых средств для капиталовложений в транспортные системы и инфраструктуру традиционно выделяется из национальных бюджетов, однако в последние годы этот вид финансирования был существенно урезан. В то же время создание национальных финансовых рынков в СЦВЕ и годы высокой конъюнктуры на финансовых рынках развитых стран создали новые возможности для использования банковских займов и государственных сбережений. В течение прежних лет финансовые рынки в СЦВЕ устойчиво развивались в результате приватизации многих государственных предприятий и отраслей, особенно в банковском и финансовом секторе, и значительного притока прямых иностранных инвестиций. Эта тенденция сопровождалась децентрализацией функций и расширением роли местных и региональных властей, которые сейчас уже могут претендовать на лимитированные средства из национальных источников финансирования. Однако рост и масштабы внутренних финансовых рынков как источника финансирования были в значительной степени ограничены по причине постоянных экономических трудностей в странах с переходной экономикой, в которых спад сопровождался относительно высоким уровнем инфляции.

В Дании, например, приблизительно 33% ассигнований на автодорожную инфраструктуру покрывается из бюджета центрального правительства и 66% - региональными властями. Приблизительно 11% расходов на текущее обслуживание автомобильных дорог покрывается центральным правительством и 89% - региональными властями. Капиталовложения в железнодорожную инфраструктуру финансируются из бюджета центрального правительства, а расходы на текущее обслуживание частично покрываются за счет сборов за пользование инфраструктурой, взимаемых с железнодорожных операторов (пользователей транспортной системы). Работы по модернизации подвижного состава могут частично финансироваться из государственного бюджета.

Национальное финансирование в Финляндии осуществляется главным образом из бюджета центрального правительства. Автомобильные и железные дороги финансируются центральным правительством, а оснащение и оборудование улиц в муниципалитетах - за счет муниципальных администраций. Международное финансирование (займы ЕИБ) задействуется в качестве дополнительного источника

финансирования для некоторых крупных инвестиционных проектов, таких, как проекты ТЕС-Т.

В Нидерландах основным источником национального финансирования является бюджет центрального правительства, а контракты с частным сектором (ПГЧС), финансирование ЕИБ и бюджет ТЕС служат наиболее важными международными источниками финансирования.

Финансирование проектов в области транспортной инфраструктуры в Польше различается в зависимости от вида транспорта. Инфраструктура национального значения финансируется приблизительно на 50% из национальных источников и на 50% из международных источников. Практически все новые капиталовложения финансируются за счет дотаций ЕС и займов МФУ. Считается, что займы МФУ являются более гибкими с точки зрения финансирования на контрагентских условиях и при отсутствии помощи со стороны ЕС, чем дотации ЕС. Однако сдерживающим фактором являются недостаточные возможности государственного/регионального бюджета для обеспечения соответствия выделяемых фондов с международным финансированием.

В Швеции основными источниками финансирования автодорожной и железнодорожной инфраструктуры служит государственное финансирование из бюджета центрального правительства и местных бюджетов муниципалитетов. В последние годы возросла роль национального финансового рынка как одного из источников финансирования автомобильных и железных дорог.

В Турции большая часть проектов морских портов финансируется из национального бюджета, однако нехватка ресурсов приводит к задержкам в своевременном завершении проектов. Другие проекты финансируются с помощью льготных займов, дотаций и гарантий международных финансовых учреждений.

В Соединенном Королевстве ответственность за капиталовложения, модернизацию, ремонт и текущее обслуживание железнодорожной сети несет компания "Рейлтрэк лтд.". Задействуются разные источники финансирования, в том числе: национальный финансовый рынок, пользователи транспортной системы, региональные власти, а также международные источники финансирования.

Можно провести различие между двумя основными видами международных финансовых ресурсов: *финансовые средства международных финансовых учреждений и финансовые средства международных правительственных организаций*. Выше упоминалось о финансировании по линии международных правительственных

организаций, таких, как фонды ЕС (Европейский региональный фонд развития, Фонд сплочения, бюджет ТЕС-Т, PHARE, ИСПА и т.д.). Важно отметить, что этих фондов, созданных для обслуживания жестко отобранных проектов в государствах-членах, самих по себе недостаточно для финансирования крупномасштабных амбициозных программ развития инфраструктуры в расширенном Союзе. Предполагается, что государства-члены будут также вносить весьма значительные суммы в общий бюджет для финансирования каждого проекта в области транспортной инфраструктуры. Выше упоминалось также о финансировании по линии международных финансовых учреждений (главным образом ЕИБ, ЕБРР и Всемирного банка). ЕИБ может предоставлять финансовые средства только на те проекты, в отношении которых была подтверждена технико-экономическая и финансовая жизнеспособность. Займы ЕИБ гарантируются Европейским союзом. Государства - члены Союза - акционеры ЕИБ - не получают дивидендов, поэтому Банк может на выгодных условиях заимствовать на международном финансовом рынке. Для транспортного сектора особое значение имеют сроки уплаты, в частности в случае крупномасштабных капиталовложений в инфраструктуру.

ЕИБ активно участвует в предоставлении займов как странам - членам ЕС, так и странам, не являющимся членами ЕС. ЕБРР подписал первое соглашение о сотрудничестве в транспортном секторе в марте 1992 года, и его поддержка транспортного сектора включает проекты, охватывающие автомобильные дороги, городской транспорт, железные дороги, воздушный транспорт и порты. По состоянию на конец 2002 года, Банк подписал соглашения о проектах в этом секторе на общую сумму 2,8 млрд. евро. ЕБРР взял на себя обязательства по значительному объему финансирования для модернизации автодорожной инфраструктуры в странах, входящих в сферу его оперативной деятельности. Например, проекты включают заем для финансирования реконструкции автомагистрали М1/Е30 в Беларуси, которая соединяет Москву, Минск, Варшаву и Берлин. Производится ремонт около 230 км дороги, и были введены сборы за пользование дорогой. В Болгарии Банк финансировал крупный проект реконструкции автодороги, включая завершение строительства 32-километрового участка трансъевропейской автомагистрали и модернизацию приблизительно 800 км магистральных дорог, обслуживающих региональные и дальние перевозки. В железнодорожном секторе среди крупных проектов ЕБРР можно упомянуть о государственном займе для Железных дорог Словении в целях совершенствования их основной железнодорожной сети, обслуживающей как внутренние, так и международные перевозки. Совсем недавно Банк подписал соглашение о пяти новых железнодорожных проектах на общую сумму приблизительно 170 млн. евро. Речь идет о крупномасштабных программах в Казахстане (64,8 млн. евро) и Украине (51,7 млн. евро); оба проекта связаны с созданием современных систем текущего обслуживания и восстановительного

ремонта путей, что имеет крайне важное значение для повышения эффективности железнодорожных операций.

3. Методы финансирования

На практике существует широкий диапазон методов финансирования. В разных странах и секторах можно найти самые разные методы финансирования: от 100-процентного государственного финансирования до полностью частного финансирования. Однако двумя традиционными базовыми способами являются: i) традиционное государственное финансирование и ii) полностью частное финансирование; в последнее же время возник целый ряд iii) промежуточных методов.

В силу чрезвычайно капиталоемкого характера транспортного сектора и того факта, что некоторые крупные капиталовложения в инфраструктуру (туннели, мосты и т.д.) нельзя разделить на отдельные части, директивные органы естественно выбирают метод финансирования транспортной инфраструктуры из государственных фондов. Пользователи и налогоплательщики, как правило, совместно финансируют операции в транспортном секторе.

Масштабы государственного финансирования, независимо от выбранного курса транспортной и экономической политики, очень часто значительно сужаются в силу финансовых трудностей центральных и местных правительств. В последние годы возможности для использования государственного финансирования были лимитированы по причине уменьшения объема бюджетных ресурсов в результате непрекращающегося экономического спада и высоких уровней задолженности в некоторых странах, вследствие чего правительства не могут идти на дальнейшее увеличение государственного долга или финансовых обязательств. Без повышения налогов (что приведет к отсрочке других типов капиталовложений) или без увеличения бюджетного дефицита (что снизит доверие к прогнозам макроэкономической стабилизации) правительствам вряд ли удастся существенно увеличить капиталовложения в транспортную инфраструктуру.

Другая проблема государственного финансирования связана с тем, что правительства, как правило, выделяют средства глобально: ресурсы не классифицируются и не распределяются на конкретные цели, что снижает уровень транспарентности. Вследствие этого многие правительства создают специальные фонды, статьи бюджета или вспомогательные сметы, финансируемые за счет специальных налогов.

На практике государство обычно финансирует транспортные проекты посредством сочетания фондов, выделяемых непосредственно из бюджета, и заимствования (стоимость займа - как проценты, так и выплаты основного капитала - обычно покрывается из национального бюджета в течение достаточно длительного периода времени).

Частное финансирование - это метод финансирования проекта, в соответствии с которым все расходы в конечном счете несет пользователь. Движение ликвидности обеспечивается за счет взимания платы или сбора, который пользователь может точно определить. Размер платы или сбора должен быть достаточным для покрытия эксплуатационных расходов, возмещения займов, связанных с финансированием проекта, и получения прибыли на инвестированный капитал. Проекты тщательно оцениваются, и риски распределяются на четкой основе.

В силу длительных периодов освоения новых проектных мощностей (5-10 лет для инфраструктуры), высоких технических рисков, чрезвычайно длительных сроков эксплуатации и коротких периодов возмещения займов по сравнению со сроками эксплуатации проекта использование частного финансирования в транспортном секторе сопряжено с большими трудностями, чем в промышленности. Помимо технических и финансовых рисков, могут также возникнуть экономические и политические риски. Частное финансирование возможно только в том случае, если инвестор уверен в неизменности политического курса и если он в состоянии более или менее точно оценить будущий платежеспособный спрос. Ему должна быть также предоставлена полная свобода в установлении размеров сборов и тарифов. Крайне незначительное число финансируемых частным сектором проектов в европейских странах объясняется масштабами и количеством связанных с этим рисков.

Определенный успех проектов в области транспортной инфраструктуры, финансируемых из частных источников во многих районах мира, вселил большие надежды в странах Восточной Европы. Вместе с тем существуют разные мнения по поводу желательности частного финансирования транспортной инфраструктуры. С одной стороны, некоторые директивные органы возлагают большие надежды (часто подпитываемые подрядчиками) на то, что частный сектор принесет с собой деньги, построит инфраструктуру и обеспечит эксплуатационную эффективность без каких-либо расходов или рисков для правительства. С другой стороны, директивные органы порой ссылаются на высокие прибыли на акционерный капитал, которых требуют инвесторы, высокие процентные ставки, взимаемые на финансовых рынках (по сравнению с государственным заимствованием), административные трудности, социальные последствия и высокие расходы по сделкам и задаются вопросом о целесообразности

подобного выбора. Проблема определения политики усугубляется еще и тем фактом, что частные концессии предполагают переосмысление роли государственного сектора, что ставит под угрозу существующие структуры власти. Несмотря на такое расхождение мнений, сохраняющиеся финансовые ограничения во многих странах вынуждают правительства обращаться к частным источникам инвестирования в транспортную и другую инфраструктуру, необходимую для поддержки экономического развития.

Предполагается, что число инфраструктурных проектов, финансируемых из частных источников, будет быстро расти, главным образом по причине бюджетных ограничений правительств и признания ими способности частного сектора осуществлять проекты и эффективно управлять ими. Всемирный банк выделил почти 2 000 предложенных проектов СЭП по всему миру, стоимость которых составит более 1 300 млн. долл. США, исключая проекты приватизации. На долю транспортного сектора приходится около 400 предложенных проектов.

Накопленный опыт, связанный с транспортными проектами, финансируемыми из частных источников, отличается своей разнородностью. Мексиканская программа создания системы платных автомагистралей столкнулась с трудностями по причине неточных прогнозов транспортного спроса и доходов, недооценки расходов и сроков выплаты по долгам, которые были неправильно адаптированы к потребностям проектов. Проекты "Даллес гринуэй" в Соединенных Штатах и "Орли ВАЛ" во Франции сталкиваются с проблемами в силу более низких по сравнению с ожидавшимися доходов. Неточная первоначальная оценка проекта строительства туннеля под Ла-Маншем, повлекшая за собой перерасход средств сверх сметы, задержки и более низкие по сравнению с ожидавшимися доходы, привела к необходимости финансовой реорганизации проекта.

Несколько проектов в центральной Европе были заморожены (например, строительство моста в Сексарде, Венгрия), либо были отменены тендеры на концессии (автомagистраль D5, Чешская Республика; автомагистраль M3, Венгрия), либо по разным финансовым и юридическим соображениям предложения об ограниченном финансировании по рыночным ценам были отклонены в пользу других вариантов (аэропорт Рузини, Прага, Чешская Республика; аэропорт Ферихедь, Будапешт, Венгрия). Причины в каждом случае разные, однако наиболее важными факторами являются, по всей видимости, следующие:

- низкая финансовая жизнеспособность (особенно в случае проектов строительства автомагистралей);

- финансовая доступность с точки зрения общества и политическая приемлемость;
- уровень и справедливое распределение рисков;
- недостаток капитала;
- недостаточный уровень финансирования на местах;
- регламентирующие и правовые ограничения; и
- отсутствие убедительных примеров в Западной Европе.

Несмотря на множество успешных консорциумов, созданных для осуществления инфраструктурных проектов по всему миру, кредиторы по-прежнему опасаются рисков, особенно в случае проектов строительства автодорог и мостов. Инвесторам и кредиторам предлагается брать на себя целый ряд рисков, включая: рыночные риски (объем перевозок и доход), стоимость строительства, отставание по срокам реализации программ, экологические обязательства, процентные ставки, обменные курсы и политические риски. Общеизвестны трудности с прогнозированием транспортного спроса и доходов, особенно при наличии недостаточной информации о реагировании рынка на цены и услуги.

Даже если накопленный на настоящий момент опыт реализации транспортных проектов, финансируемых из частных источников, носит весьма разнородный характер, мотивы для участия частного сектора в инфраструктурных проектах по-прежнему весьма убедительны. Проекты, финансируемые из частных источников, предполагают соблюдение коммерческой дисциплины, использование навыков эффективного управления частными предприятиями, защиту инфраструктуры от чрезмерного политического вмешательства и снижение бремени государственного заимствования путем привлечения дополнительного капитала. Делая упор на финансовые критерии и качество услуг, а не на технологический уровень, частные источники финансирования концентрируют внимание на рентабельности и важности надлежащего управления. Трудности связаны еще и с тем, что необходимо адекватно распределять риски, возникающие при реализации проектов среди тех участников, которые наилучшим образом способны ими управлять и дать возможность государственному сектору играть определенную роль путем оказания финансовой поддержки тем проектам, которые жизнеспособны экономически, но не в финансовом отношении, через партнерства между государственным и частным секторами (ПГЧС).

Правительства нескольких стран приняли далеко идущие планы развития сети автомагистралей, которые, как они надеются, можно в значительной степени финансировать с помощью частного капитала (например, Польша, Румыния и Хорватия). Однако поскольку капитальные затраты на строительство автомагистралей и эксплуатационные расходы более или менее соответствуют аналогичным показателям в ЕС, а объемы движения, как правило, ниже, то либо необходимо устанавливать более высокий размер сборов, чем в ЕС, либо государство должно оказывать финансовую помощь для сохранения размера сборов на уровне, приемлемом для местных пользователей, и при этом создавать условия для того, чтобы проект был поддержан банками. Поскольку высокий размер сборов, по всей видимости, неприемлем для местных пользователей (особенно на участках автомагистралей, которые раньше были бесплатными), в ближайшем будущем без существенной финансовой поддержки со стороны государства создание в этом регионе достаточного числа жизнеспособных в финансовом отношении концессий на строительство автомагистралей маловероятно. Кроме того, обычно правительства настаивают на том, чтобы имелась бесплатная альтернативная дорога (бесплатный альтернативный вариант немыслим в сфере телекоммуникаций или для энергетического проекта). Если предложенный проект платной автомагистрали не способен привлечь достаточную финансовую поддержку государственного сектора, то целесообразно уменьшить масштабы проекта или отложить его реализацию. Если такая поддержка имеется, то партнерские отношения между государственным и частным секторами рекомендуется формировать таким образом, чтобы можно было осуществлять экономически жизнеспособные проекты путем объединения частного рискованного капитала и навыков управления частными предприятиями с финансовой и политической поддержкой со стороны государственного сектора.

В диапазоне между традиционным государственным финансированием и полностью частным финансированием на практике существует целый ряд смешанных методов государственно-частного финансирования. Ниже перечислены некоторые из возможных вариантов:

- специальные фонды, финансируемые за счет поступлений от специфических налогов;
- полугосударственные компании или контролируемые государством структуры, использующие частный капитал;
- инфраструктура создается и финансируется полностью частным сектором, но эксплуатируется государственным предприятием;

- инфраструктура создается и эксплуатируется частным предприятием, однако владельцем является государство и финансирование осуществляется из частных источников, но гарантируется государством.

Каждый из этих методов обладает своими преимуществами и некоторыми недостатками. Задействование специальных фондов позволяет более четко определить размеры расходов и целевые направления использования дохода при условии, что бюджет полностью сбалансирован и что доходы возрастают по мере увеличения расходов. Специальные фонды считаются эффективным способом управления, текущего обслуживания и модернизации существующей транспортной сети.

Другой способ комбинирования государственного и частного капитала - создание структур, которые в юридическом отношении не зависимы от государства или местных властей и которые имеют собственный корпоративный статус. Этот метод широко использовался в Западной Европе для различных видов транспорта. Он позволяет мобилизовать значительные суммы государственного и частного капитала, зачастую с государственной гарантией по займам. Для этого типа юридической и организационной структуры подходят самые разные механизмы финансирования. Эффективность таких структур и механизмов финансирования будет зависеть от степени свободы компании от вмешательства государства. Подобные структуры также приемлемы в случае концессий и соглашений о строительстве, эксплуатации и передаче (СЭП). Примером такого соглашения является французская система платных автомагистралей. Платные автомагистрали управляются полугосударственными компаниями, которые контролируются холдинговой компанией "Оторут де Франс", за исключением одной компании, которая является полностью частной.

Еще одним видом соглашений является концессионное соглашение с частным предприятием на эксплуатацию инфраструктуры под контролем государственного собственника. Взаимоотношения между собственником и оператором регулируются договором. Финансирование обычно осуществляется из частных источников, однако зачастую используется также некоторое государственное финансирование в виде вклада натурой, субсидий, займов или кредитных гарантий. Для этого вида проектов часто применяется метод СЭП. Ключевые элементы договора концессии касаются: срока действия договора, права на свободное установление размера сборов, оперативных ограничений, текущего обслуживания инфраструктуры владельцем концессии и участия органа, предоставившего концессию (прямые субсидии, передача в пользование существующей инфраструктуры, вспомогательные инвестиции и т.д.).

Если рентабельность проекта ниже нормы прибыли, которую можно заработать путем сбережений, частные инвесторы, безусловно, не пожелают инвестировать в весьма рискованные проекты, предлагающие низкую прибыль. Поэтому власти, предоставляющие концессию, должны произвести очень тщательные предварительные оценки, с тем чтобы как можно точнее определить уровень государственного участия, которое способствовало бы реализации проекта. Если орган власти, предоставляющий концессию, считает проект жизнеспособным, то предпочтительно, чтобы при необходимости он обеспечил гарантии по займу, а не субсидировал часть проекта.

Еще одна разновидность вышеупомянутого метода заключается в том, что проект полностью реализуется частным инвестором с использованием частного капитала, но эксплуатируется государственным органом. Такое решение особенно уместно, когда проект предполагает передачу технологии. Зачастую при подобном варианте решения оговаривается, что контракты, не предполагающие применение передовой технологии, например выполнение определенных видов наземных работ и гражданского строительства, должны быть размещены среди местных поставщиков, и этот вопрос "местного предпочтения" часто является предметом споров.

Таким образом, в заключение можно отметить, что существует весьма широкий диапазон методов финансирования, и каждый базовый метод может иметь несколько вариантов. Например, метод "строительство-владение-передача" может использоваться в следующих разновидностях: "строительство-владение-эксплуатация-передача" (СВЭП), "строительство-владение-эксплуатация" (СВЭ), "строительство-владение-эксплуатация-субсидирование-передача" (СВЭСП) и "строительство-лизинг-передача" (СЛП).

Основными отличительными чертами ПГЧС по сравнению с классическим СЭП являются следующие: а) акционерным капиталом в ПГЧС обычно владеют как частные, так и государственные структуры; и б) ПГЧС обладает большей гибкостью при поэтапной реализации проекта. Для ПГЧС требуются признание рыночных реалий и способность обеспечить справедливое распределение рисков для государственного и рискованного капитала.

ПГЧС целесообразно использовать в следующих случаях: а) когда государственный сектор хочет сохранить определенную степень контроля над стратегическим активом; б) когда государственный сектор должен внести значительный финансовый вклад в проект для обеспечения его приемлемости с точки зрения требований банка; с) когда может быть реализована только первоначальная стадия проекта и сроки осуществления будущих стадий не определены; или d) когда принадлежащая государству коммерческая

структура (такая, как железнодорожная компания) желает участвовать в проекте по коммерческим соображениям (например, в создании интермодального терминала).

Проект строительства платной автомагистрали М5 в Венгрии, осуществляемый при поддержке ЕБРР, например, обладает некоторыми важными характеристиками ПГЧС. Правительство предоставляет активы в виде существующих автомагистралей, новой соединительной дороги, земельных участков для нового строительства и гарантии в отношении дефицита движения ликвидности в виде резервного кредита. В обмен на это правительство участвует в прибылях вместе с концессионной компанией. В основе данного проекта лежит сочетание государственной поддержки с рискованым капиталом в соответствии со схемой, приемлемой для правительства, владельцев акций и кредиторов.

4. Финансирование трансъевропейских сетей (ТЕС)

Для увеличения пропускной способности транспортной инфраструктуры Европейская комиссия поставила перед собой цель предложить пользователям высококачественную и безопасную инфраструктуру, охватывающую все виды транспорта и обеспечивающую оптимальное использование существующих мощностей, либо посредством создания новой инфраструктуры, либо посредством модернизации имеющейся инфраструктуры ("Белая книга" и цель пересмотра ТЕС-Т). По возможности первоочередное внимание уделяется ликвидации узких мест, в частности в пограничных районах присоединяющихся стран, и проектам развития (железнодорожной) инфраструктуры, пересекающей естественные препятствия (пересмотр ТЕС-Т). В 1995/96 году Европейская комиссия приняла руководящие положения ТЕС-Т, определив трансъевропейскую транспортную сеть (ТЕС-Т). Общий бюджет составил 2 345 млн. евро. Постановлением № 1655/1999 (ЕК) было изменено предыдущее постановление о финансовой помощи, в результате чего дополнительный бюджет ТЕС-Т на 2000-2006 годы составил 4 600 млн. евро. В "Белой книге" по общеевропейской транспортной политике Комиссия выделила четыре приоритета в развитии транспортной инфраструктуры:

- создание мультимодальных коридоров с уделением основного внимания грузовым перевозкам;
- создание высокоскоростной пассажирской сети (железнодорожный, воздушный транспорт и комплексные железнодорожно-воздушные соединения);

- улучшение условий движения (к 2006 году должны быть разработаны программы управления движением для всех основных трансъевропейских транспортных связей);
- завершение 11 оставшихся конкретных проектов, решение по которым было принято в 1994 году в Эссене, и расширение этих приоритетных проектов за счет шести новых проектов.

Пересмотрев руководящие положения для трансъевропейской сети (ТЕС-Т), Комиссия решила оптимизировать пропускную способность трансъевропейской сети посредством целевого направления капиталовложений на ликвидацию узких мест и повышения максимальной ставки финансирования Сообщества до 20% для ключевых проектов, таких, как проекты развития железнодорожной инфраструктуры, пересекающей естественные препятствия, и проекты на различных видах транспорта в приграничных регионах стран-кандидатов.

Общая стоимость проектов для трансъевропейской сети составляет 400-500 млрд. евро. Очевидно, что для покрытия всех расходов финансового участия национальных правительств и помощи ЕС будет недостаточно. Поэтому ЕС стремится активнее привлекать частный сектор к участию в финансировании развития инфраструктуры путем стимулирования партнерства между государственным и частным секторами.

В аналитическом исследовании¹ потребностей в десяти странах, подписавших с ЕС соглашения об ассоциативном членстве, ЕК пришла к выводу, что в этих десяти странах в течение 1996-2005 годов потребуется внешнее финансирование порядка 20-30 млрд. евро. С 1990 года международные финансовые учреждения (МФУ) обязались выделить 2,6 млрд. евро в этом секторе в десяти странах, что в среднем составляет 400-500 млн. евро в год. В исследовании сделан вывод о том, что начиная с 2000 года объем финансирования МФУ должен превышать 1 млрд. евро в год и должен увеличиться в последующий период, в дополнение к почти 1 млрд. евро в год, выделяемому ЕС, и 500 млн. евро, получаемых на финансовых рынках. Поэтому с учетом транспортного спроса в вышеупомянутых странах очевидна вероятность весьма существенной нехватки финансовых ресурсов на транспортную инфраструктуру.

¹ Transport Infrastructure Financing in Central and Eastern Europe. (Current Developments and Outlook, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées; Paris, 1996.)

В исследовании анализировался период 1996-2005 годов, считающийся периодом возможного присоединения стран, которые уже подписали или намерены подписать соглашения об ассоциативном членстве в ЕС, а именно: Болгарии, Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Чешской Республики и Эстонии. Инвестиционные потребности в этих странах оценивались исходя из того, что для трансъевропейских сетей (ТЕС) автомагистрали будут модернизироваться в соответствии со стандартами, предусматривающими четыре полосы движения и пересечения на разных уровнях (с достаточными сервисными зонами), а на железных дорогах будут проложены двухпутные линии, которые будут электрифицированы, оснащены современными системами сигнализации и иметь расчетную скорость 160 км/ч (120 км/ч на горных участках). По оценкам, общие потребности в инвестициях для транспортной инфраструктуры составят порядка 65-95 млрд. евро, включая приблизительно 31 млрд. евро (20 млрд. евро для автомагистралей и 11 млрд. евро для железных дорог) для завершения создания "критских коридоров" ТЕС.

В своем недавнем сообщении² Европейская комиссия представила свои предложения относительно новаторских решений в сфере финансирования для дальнейшего развития трансъевропейской транспортной сети, а также предложения по директиве о повсеместном внедрении и эксплуатационной совместимости электронных систем платных автомагистралей в Сообществе.

В документе Комиссии отмечается, что транспортная инфраструктура по-прежнему недофинансируется из-за нехватки средств и отсутствия условий, стимулирующих капиталовложения. Комиссия далее указывает, что бюджет государств-членов, предназначенный для развития транспортной инфраструктуры, и фонды, выделяемые ЕС, недостаточны, что свидетельствует о несоответствии между заявленными в "Белой книге" целями и объемом имеющихся финансовых средств. Принимая во внимание последствия нынешнего экономического спада и бюджетные ограничения, Комиссия полагает, что в настоящее время вряд ли возможно значительно увеличить объем государственных средств, выделяемых на инфраструктурные проекты.

В дополнение к государственному финансированию для проектов определенного типа можно предусмотреть использование схем партнерства между государственным и частным секторами, однако в отношении подлежащих реализации проектов по-прежнему существует множество неизвестных факторов. Частный сектор испытывает определенное недоверие к таким проектам и поэтому не спешит брать на себя обязательства по их

² Communication from the Commission, Developing the trans-European transport network: Innovative funding solutions, Interoperability of electronic toll collection systems, COM(2003) 132 final, 2003/0081(COD).

финансированию. Кроме того, ПГЧС практически всегда требует значительной финансовой поддержки со стороны государства в виде субсидий или гарантий.

Комиссия предлагает незамедлительно разработать комплекс дополнительных мер, направленных на более эффективное использование финансовых средств, предназначенных для финансирования трансъевропейской инфраструктуры. В основе этих мер лежат следующие два важнейших принципа:

- более четкая координация механизмов государственного и частного финансирования трансъевропейской транспортной сети;
- сочетание вышеуказанного с созданием эффективной европейской службы электронного взимания платы за пользование.

Оценивая нынешнюю ситуацию, авторы документа отмечают, что одним из наиболее поразительных аспектов, выявленных при реализации крупных проектов ТЕС, является *отсутствие координации между разными источниками государственного финансирования*. Проблемы связаны с тем, что необходимо установить четкий баланс между различными приоритетами, которые могут и не совпадать на региональном и национальном уровнях Сообщества.

Наконец, в документе указывается, что на национальном уровне в результате планирования трансъевропейской транспортной инфраструктуры зачастую приходится иметь дело с большим количеством несоординированных проектов, хотя было бы разумнее производить отбор согласованных приоритетов с учетом роста транспортных потоков внутри ЕС и между ЕС и его основными партнерами (и будущими членами) за пределами ЕС.

Что касается перспектив задействования различных источников финансирования в будущем, то в документе Комиссии указывается следующее:

- ввиду жестких бюджетных ограничений в государствах-членах и острой потребности в новой инфраструктуре, особенно с учетом будущего расширения Союза, полностью государственное финансирование такой инфраструктуры в среднесрочной перспективе представляется все более утопическим. Полагаться *исключительно* на финансирование подобного рода - значит идти на риск задержек в создании этих сетей, что приведет к неприемлемым последствиям.

- Исключительно частное финансирование транспортной инфраструктуры не является оптимальным вариантом для успешной реализации крупномасштабных проектов. Одним из редких недавних наиболее значимых примеров является туннель под Ла-Маншем, который, если оставить в стороне его неоспоримый технический успех, в финансовом отношении не является образцом для инвесторов, желающих рискнуть участвовать в создании подобной инфраструктуры. В силу характера возникающих ограничений инвестирование в крупную транспортную инфраструктуру только за счет частного сектора невозможно. Помимо существенных сумм, которые требуются для этой цели, операционные риски плюс риски, присущие стадии строительства, период окупаемости инфраструктуры, факторы неопределенности в отношении доходов и долгосрочной перспективы - все это не позволяет задействовать только одни частные источники финансирования такой инфраструктуры. Исходя из этого, государственные органы власти, как правило, не выбирают методы смешанного финансирования (из государственных и частных источников). Поэтому такая традиционная позиция не стимулирует частных инвесторов.

- Таким образом, хотя бюджетные ограничения весьма серьезно влияют на способность государства финансировать проекты, все же у государства имеются средства для расширения возможностей привлечения частного капитала, например с помощью концессионной системы, которая уже доказала и продолжает демонстрировать свою полезность. Сегодня механизмы партнерства между государственным и частным секторами (ПГЧС) по-прежнему являются жизнеспособным вариантом финансирования транспортной инфраструктуры в Европе, однако при их задействовании возникают значительные экономические, юридические, а в некоторых случаях и политические трудности. Комиссия полагает, что необходимо распространять хорошо зарекомендовавшую себя надлежащую практику и что в среднесрочной перспективе нужно модернизировать существующую регламентирующую основу, с тем чтобы повысить привлекательность схем ПГЧС, особенно для частных инвесторов.

Транспортной сети присущи следующие характерные особенности: широкий диапазон проектов, которые необходимо осуществить, длительный срок эксплуатации (иногда охватывающий несколько столетий), возникающие в связи с ними крупные риски (финансовые, технические, экологические и политические) и в результате этого - полная неопределенность в отношении нормы рентабельности. Исходя из этого, Комиссия отмечает, что на вопрос о финансировании инфраструктуры не существует единого

ответа. Решение необходимо искать с помощью различных инструментов, которые должны быть пригодны для использования в разном сочетании и которые необходимо адаптировать к каждой категории проектов.

В сообщении Комиссии делается вывод о том, что для финансирования трансъвропейской транспортной сети в расширенном Европейском союзе в будущем необходимо будет:

- использовать новаторские средства для стимулирования участия частного капитала в целях устранения условий, которые в настоящее время препятствуют широкому применению механизмов партнерства между государственным и частным секторами;
- обеспечить согласованность и взаимодополняемость структур управления такими проектами, в частности путем создания новых транснациональных структур наподобие "европейских компаний";
- в контексте продолжающегося обсуждения вопроса о будущих финансовых перспективах пересмотреть решение об объеме выделяемых в рамках Сообщества ресурсов.
