



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Совещание старших государственных должностных лиц по подготовке
к Конференции министров по транспорту

6-8 ноября 2006 года
Пусан, Республика Корея

НОВЫЕ ВОПРОСЫ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА

(Пункт 5е предварительной повестки дня)

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТРАНСПОРТА И ПАРТНЕРСКИЕ СВЯЗИ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

Наличных средств, поступающих из традиционных источников, явно не хватает для финансирования капиталовложений в сектор транспорта. А поэтому в большинстве развивающихся стран региона налицо огромный дефицит капиталовложений в этот сектор. В силу такого огромного дефицита капиталовложений в странах региона и негативных последствий этого для экономического роста необходимо срочно рассмотреть вопрос о мерах для покрытия дополнительных финансовых потребностей. В этих условиях странам следует обратить внимание на три основных момента: во-первых, проанализировать традиционные источники средств и изучить возможности дополнительного финансирования из этих источников; во-вторых, изучить механизмы мобилизации большего объема ресурсов из внебюджетных источников и, в-третьих, рассмотреть вопрос о повышении роли партнерских связей между государственным и частным секторами, а также определить и ликвидировать барьеры, стоящие на пути развития таких связей. В настоящем документе рассматриваются все эти моменты. Странам предлагается поделиться своим опытом в финансировании инфраструктуры транспорта и обеспечении участия частного сектора.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
I. ВВЕДЕНИЕ	1
II. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТРАНСПОРТА ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ	1
A. Введение	1
B. Ассигнования из государственного бюджета	4
C. Внебюджетное финансирование	5
D. Новые инициативы в финансировании инфраструктурных проектов	10
III. УЧАСТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА	12
A. Введение	12
B. Последние тенденции	13
C. Организационные механизмы по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами	17
D. Результаты наблюдений и вынесенные уроки	18
IV. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ	19
V. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ	20
A. Страновой уровень	21
B. Региональный уровень	22

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

1. Финансовые потребности отдельных транспортных проектов и программ в регионе ЭСКАТО	2
2. Смета среднегодовых инвестиционных потребностей в сектор транспорта, 2005-2015 годы	3
3. Общий объем капиталовложений и число проектов с разбивкой по подсекторам, 1990-2005 годы	13

ПЕРЕЧЕНЬ РАМОК

1. Финансирование крупной программы: Программа Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (PMGSY), Индия	12
2. Внутренний контейнерный терминал Куингин в Республике Корея: проект с участием частного сектора	14
3. Стимулы для участия частного сектора в дорожном секторе в Индии	16
4. Некоторые специальные подразделения по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами в правительствах и программы в регионе	18
5. Специальные инструменты в поддержку обеспечения участия частного сектора в развитии инфраструктуры	18

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В числе основных традиционных источников финансирования развития инфраструктуры транспорта можно отметить ассигнования из государственного бюджета, внутренние и иностранные займы, а также официальную помощь на цели развития. Вместе с тем, правительства начинают сталкиваться со всем большими трудностями на пути удовлетворения своих финансовых потребностей из этих традиционных источников, а поэтому необходимо диверсифицировать источники финансирования развития инфраструктуры транспорта во многих странах.

2. В последние годы во многих странах важную роль в развитии инфраструктуры играют специальные налоги с потребителей, целевые фонды, балансовая прибыль, дорожные пошлины и участие частного сектора. Вместе с тем, роль и значимость этих источников в различных странах неодинаковы, что обусловлено действием ряда факторов, включая уровень социального, экономического и политического развития, уровень развитости внутренних финансовых рынков, уровень наличного дохода и степень развитости и эффективность функционирования режима прямого и косвенного налогообложения.

3. В настоящем документе проводится анализ наметившихся в последнее время тенденций в области финансирования развития инфраструктуры транспорта в странах региона, их опыта и появившихся в последнее время новаторских механизмов финансирования. В нем также предлагаются меры, которые можно было бы принять для повышения объема наличных средств, а также затрагиваются проблемы, которые, как полагают, выступают в качестве барьеров и препятствий на пути участия частного сектора. И наконец, в нем поднимаются вопросы, которые следует рассмотреть национальным правительствам, и определены возможные программы действий на национальном, субрегиональном и региональном уровнях.

II. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТРАНСПОРТА ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ

A. Введение

4. В настоящее время многие страны региона осуществляют амбициозные программы развития транспорта, прежде всего в секторе автомобильного транспорта и аэропортов. К примеру, к 2020 году в Китае, как ожидается, будет проложено 400 000 км новых проселочных дорог, а к концу 2007 года еще 40 000 км высококлассных автомагистралей своей национальной сети. В Индии ожидается построить 368 000 км новых проселочных дорог. Кроме того, ведется строительство порядка 45 000 км четырех-шестиполосных автомагистралей, строительство 5 418 км которых было завершено к январю 2005 года. В последние годы Бангладеш построила около 46 000 км мощных дорог. В целях расширения и модернизации инфраструктуры транспорта в Исламской Республике Иран осуществляются программы по развитию сети автомобильных и железных дорог, а также развитию морских портов.

5. В таблице 1 приводятся примеры финансовых потребностей некоторых отдельных основных программ и проектов в регионе.

Таблица 1. Финансовые потребности отдельных транспортных проектов и программ в регионе ЭСКАТО

Географический охват/страна	Подсектор/ проект в области транспорта	Финансовые потребности (млрд. долл. США)	Сроки	Примечания
Регион ЭСКАТО	Сеть Азиатских автомобильных дорог	18,0	-	Модернизация и улучшение состояния 26 000 км автомагистралей в 26 странах
	Сеть Трансазиатских железных дорог	23,5	-	Строительство 13 отсутствующих звеньев и прокладка двухколейных железных дорог на основных маршрутах
Китай	Проселочные дороги	47,7 (385,2 млрд. юаней)	2006-2010 годы	Строительство 325 810 км новых дорог и мощение 675 535 км дорог
	Расширение сети железных дорог	250,0	К 2020 году	28 000 км новых железнодорожных линий
	Высокоскоростное сообщение между Пекином и Шанхаем	24,7		1 320 высокоскоростной железнодорожной линии
	Аэропорты	17,4	5 лет	Строительство 44 новых аэропортов плюс модернизация действующих
Индия	Проселочные дороги	26,0	-	368 000 км новых проселочных дорог и модернизация 370 000 км существующих дорог
	Национальные автомагистрали	48,9	2005-2012 годы	Строительство 45 000 км национальных автомагистралей в несколько этапов
	Специальный грузовой коридор (железная дорога)	11,0	-	Предлагаемые 9 500 км высокоскоростного грузового коридора с большой пропускной способностью
	Аэропорты	9,0 (правительствам)	6 лет	30 негородских аэропортов

Источник: Данные взяты из различных источников.

6. В таблице 2 приводится смета среднегодовых инвестиционных потребностей сектора транспорта в регионе. Среднегодовая сумма потребностей капиталовложений по развивающимся странам региона составляет 224 млрд. долл. США, что приблизительно равняется 36 процентам от общих инвестиционных потребностей по всем секторам инфраструктуры.

**Таблица 2. Смета среднегодовых инвестиционных потребностей
в сектор транспорта, 2005-2015 годы**

(млрд. долл. США, 2004 год)

Подсектор транспорта	Развивающиеся страны Азиатско-Тихоокеанского региона		Регион ЭСКАТО	
	2005-2010 годы	2010-2015 годы	2005-2010 годы	2010-2015 годы
Автомобильные дороги	161,0	206,0	185,0	231,0
Железные дороги	7,7	8,2	8,8	9,3
Аэропорты	8,7	10,9	14,6	18,5
Контейнерные порты	2,3	3,4	2,5	3,6
Городской общественный транспорт	15,6	24,3	20,4	29,8
Итого	195,0	253,0	231,0	292,0
Среднегодовой показатель (2005-2015 годы)	224,0		261,5	
Вся инфраструктура	608,4		Данные отсутствуют	

Источник: ЭСКАТО, *Активизация регионального сотрудничества в области развития инфраструктуры, включая сотрудничество в деле борьбы с бедствиями* (Издание Организации Объединенных Наций, В продаже под No. E.06.II.F.13), стр. 38 и 140.

Примечание: В основе сметы лежат инвестиционные потребности, выявленные в ходе посекторальных исследований, проведенных ЭСКАТО. Недавно полученные дополнительные данные по инвестиционным потребностям железных дорог в Китае говорят о том, что среднегодовой показатель будет больше, чем тот, который указан в таблице 2.

7. Результаты недавно проведенного ЭСКАТО исследования свидетельствуют о том, что дефицит капиталовложений по всем секторам инфраструктуры составляет порядка 220 млрд. долл. США в год.¹ Если исходить из того, что сумма дефицита средств по всем секторам одинакова, то объем дефицита в секторе транспорта составит 83 млрд. долл. США в год.

8. Проведенное ЭСКАТО аналогичное исследование, в ходе которого использовалась методология исследования Всемирного банка,² свидетельствует о том, что для сектора инфраструктуры развивающихся стран региона потребности в капиталовложениях составляют приблизительно 7 процентов от ВВП ежегодно (от 6,57 процента до 6,92 процента по субрегиону). Эти цифры соответствуют сумме капиталовложений в сектор инфраструктуры Вьетнама, Китая и Таиланда, объем которых превышает 7 процентов национального ВВП в год. В ряде других стран этот показатель составляет 4-7 процентов от ВВП в год.³ Вместе с тем, в большинстве стран в целом налицо огромный дефицит капиталовложений в инфраструктуру.

¹ ЭСКАТО, *Активизация регионального сотрудничества в области развития инфраструктуры, включая сотрудничество в деле борьбы с бедствиями* (Издание Организации Объединенных Наций, В продаже под No. E.06.II.F.13), стр. 38 и 140. стр. 141.

² M. Fay and T. Yepes, "Investing in infrastructure: what is needed from 2000 to 2010?", World Bank Policy Research Working Paper 3102 (Washington, D.C., World Bank, 2003).

³ Asian Development Bank, Japan Bank for International Cooperation and World Bank, *Connecting East Asia: A new framework for infrastructure* (Tokyo, ADB, 2005), p. 34.

9. В силу наличия такого огромного дефицита капиталовложений и негативных последствий этого для экономического роста необходимо срочно рассмотреть вопрос о мерах для покрытия дополнительных финансовых потребностей. В секторе транспорта существуют пять основных источников финансирования: государственный бюджет, официальная помощь на цели развития (ОПР), внебюджетные средства, партнерские связи между государственным и частным секторами и излишки, накопленные действующими транспортными организациями. Рассуждения в этом документе будут в основном сводиться к вопросам финансирования из государственного бюджета, внебюджетных источников и по линии партнерских связей между государственным и частным секторами.

В. Ассигнования из государственного бюджета

10. Прямые ассигнования из государственного бюджета и донорские фонды продолжают оставаться основным источником финансирования капиталовложений во многих странах, прежде всего в подсекторах автомобильных и железных дорог. К примеру, в период 2001-2005 годов в Пакистане 75 процентов от всех расходов на сектор транспорта покрывались по линии инвестиционных программ, которые финансировались из государственного бюджета и за счет донорских фондов. Если разбить эти источники по секторам, то по железным дорогам эта доля составляла 100 процентов, по автомобильным дорогам приблизительно 86 процентов, а по портам и сектору морских перевозок этот показатель составлял 65 процентов. Что касается гражданской авиации, то аналогичный показатель был равен нулю. Остаток средств покрывался за счет различных внебюджетных источников, включая самофинансирование и средства частного сектора.⁴

11. В Шри-Ланке для покрытия всего объема инвестиционных потребностей в секторе автомобильного транспорта страны в 2006 году будут использоваться бюджетные ассигнования и донорские средства.⁵ Кроме того, сектор автомобильных дорог в Бангладеш, Бутане, Индонезии, Камбодже, Монголии, Таиланде, Турции и многих других странах финансируется большей частью за счет бюджетных ассигнований. Вместе с тем, ситуация в подсекторах портов и гражданской авиации отличается от ситуации в других секторах, поскольку прямое налогообложение пользователей является источником средств для самофинансирования. Порты и гражданская авиация также отличаются, поскольку частный сектор начинает играть все более важную роль в развитии инфраструктуры в этих областях.

12. В последние годы в большинстве стран бюджетные ассигнования для удовлетворения насущных потребностей в капиталовложениях в реальном выражении существенно увеличились. Однако с годами во многих странах доля прямых бюджетных ассигнований сократилась. К примеру, на долю национальных бюджетных ассигнований в Китае в 2004 году приходилось лишь 3,6 процента от общего объема капиталовложений в строительство автомобильных дорог за этот год, тогда, как в 1997 году и в 1992 году этот показатель составлял, соответственно, 78 процентов и 9 процентов.^{6,7,8}

⁴ Pakistan, Planning Commission, *Medium Term Development Framework 2005-10*. Annexure I (Islamabad, 2005). Available at < <http://www.mopd.gov.pk/mtdf.htm>>.

⁵ Sarojini Senanayake, Country paper presented at the Expert Group Meeting on the Development of the Asian Highway Network: Regional Experiences and Lessons in Financing Highway Infrastructure and Improving Road Safety, Bangkok, 8-10 May 2006.

⁶ Country paper presented on China at the Expert Group Meeting on the Development of the Asian Highway Network: Regional Experiences and Lessons in Financing Highway Infrastructure and Improving Road Safety, Bangkok, 8-10 May 2006.

⁷ Yoshitsugu Hayashi, Zhongzhen Yang and Omar Osman, "The effects of economic restructuring on China's system for financing transport infrastructure", *Transport Research A*, vol. 32 (1998), pp. 183-195

13. Объем национальных бюджетных ассигнований на программы по строительству автомобильных дорог в реальном выражении увеличился, однако и доля снизилась. В настоящее время основная доля средств приходится на самые разнообразные внебюджетные источники, например, центральный фонд автомобильных дорог, финансирование долга и частные капиталовложения. На долю бюджетных ассигнований для программы по строительству проселочных дорог в Индии приходится лишь 23,4 процента от общих капиталовложений. В Японии лишь 0,4 процента бюджета сектора автомобильных дорог за 2006 год финансировалось за счет общего фонда, а остальные средства поступали из специального фонда автомобильных дорог и дорожных сборов. В Республике Корея взносы национального правительства в бюджет сектора автомобильных дорог в 2004 году составляли 58,3 процента от общей суммы, однако большая часть из них поступала со специального счета под названием «Специальный счет для транспортного фонда».

14. Сокращение доли финансирования за счет прямых бюджетных ассигнований обусловлено тремя основными причинами. Во-первых, огромные потребности в средствах заставили страны изучить различные механизмы внебюджетного финансирования.⁹ Во-вторых, правительства сталкиваются с проблемой, заключающейся в конкурентной борьбе между другими секторами. В-третьих, в качестве составной части процесса децентрализации во многих странах, например, Индии, Индонезии, на Филиппинах и Таиланде, произошла передача власти провинциальным и другим местным органам управления. Это обусловило рост потребностей в средствах на местном уровне, что привело к сокращению объема бюджетных средств для осуществления национальным правительством страны своих собственных программ.

15. Вместе с тем, вполне вероятно, что в обозримом будущем огромные объемы средств для инфраструктуры транспорта во многих развивающихся странах будут братья из государственного бюджета. А поэтому налицо необходимость и впредь уделять внимание этому источнику средств. Правительствам стран необходимо решить задачу, связанную с увеличением своих доходов, получаемых как с помощью налоговых, так и неналоговых средств, в доле валового внутреннего продукта. Это прежде всего касается стран, где показатель отношения доходов к ВВП остается низким.

С. Внебюджетное финансирование

16. Существуют самые разнообразные варианты внебюджетного финансирования, которые можно использовать для содействия развитию транспортной инфраструктуры. Наиболее распространенными видами являются следующие: а) прямые сборы с пользователей, которые включают в себя пошлины и налоги; б) финансирование задолженности, включающее в себя займы у финансовых учреждений и банков развития; в) доступ к рынкам капитала с помощью различных финансовых инструментов. Результаты проведенного анализа последних тенденций свидетельствуют о том, что доля внебюджетных источников в покрытии общих потребностей в капиталовложениях во многих странах увеличивается. Все большее распространение получает практика взимания прямых сборов с пользователей и бенефициариев. Даже в секторе автомобильных дорог, где дороги

⁸ Wang Ruijun and Li Yang Li Huaijian, "Government policy on provincial and rural road development in China", paper presented at the second ANTLER conference organized by ESCAP and Asian Institute for Transport Development, New Delhi, 14-15 April 2005.

⁹ Финансирование крупномасштабной программы по развитию сети автомобильных дорог между штатами в Соединенных Штатах Америки в 50-е и 60-е годы осуществлялось с помощью различных средств внебюджетного финансирования, т.е., главным образом, за счет рыночных займов с использованием целого ряда инструментов финансирования.

повсеместно по-прежнему считаются общественным благом, становится все более очевидно, что растет признание необходимости эксплуатации автомобильных дорог в регионе за счет взимания оплаты за проезд по ним. А поэтому во многих странах доля различных внебюджетных источников в покрытии общих инвестиционных потребностей неуклонно растет. Этот раздел посвящен источникам внебюджетного финансирования, который в настоящее время практикуется в регионе.

1. Сборы с пользователей и выплаты косвенных бенефициариев

а) Целевые налоги и сборы с пользователей

17. Многие страны ввели специальные налоги, включая местный налог на транспортное топливо, налог на покупку транспортного средства и различные виды оплаты, в целях мобилизации средств для капиталовложений в сектор транспорта. Другие страны выделили определенную сумму поступлений от налогов, которыми облагаются топливо и другие источники финансирования проектов в области транспорта, прежде всего в секторе автомобильных дорог. Средства, получаемые в результате такого специального налогообложения, используются для покрытия значительной части их инвестиционных потребностей. Известно, что во многих развивающихся странах, в том числе Индии, Казахстане, Китае, Непале и на Филиппинах, взимаются специальные налоги и плата с пользователей.

18. Китай ввел различные виды взимаемых на уровне провинций дорожных сборов, на долю которых приходится приблизительно 30 процентов средств, выделяемых на автомобильные дороги. На национальном уровне сумма налоговых поступлений в связи с покупкой транспортного средства составила 48,2 млрд. юаней, что позволило в 2004 году покрыть 12 процентов общих потребностей в капиталовложениях в сектор автомобильных дорог.¹⁰ В Индии также взимают дорожные сборы в виде платы за транспортное топливо. К примеру, за счет специальных средств, полученных в результате взимания платы за дизельное топливо, на долю которой приходится 50 процентов, около 176 млрд. рупий (или приблизительно 4 млрд. долл. США) будет выделено в первые пять лет для осуществления текущей программы развития сети автомобильных дорог на селе (см. рамку 1). Помимо непосредственного удовлетворения финансовых потребностей в Китае и Индии задействуют гарантированные доходы из специальных источников в целях мобилизации дополнительных средств на рынках с помощью использования различных финансовых инструментов.

б) Специальные дорожные фонды (фонды технического содержания)

19. Средств, выделяемых за счет государственных бюджетных ассигнований на сектор автомобильных дорог, нередко существенно меньше, чем та сумма средств, необходимых для осуществления новых проектов в области строительства автомобильных дорог и поддержания сети автомобильных дорог в стабильном состоянии в течение длительного времени. Столкнувшись с этой проблемой, правительства приняли меры по увеличению притока ресурсов и повышению эффективности использования этих ресурсов путем создания специального дорожного фонда. Ряд стран региона, в том числе Индия, Казахстан, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Монголия, Непал, Новая Зеландия, Пакистан, Папуа – Новая Гвинея, Филиппины и Япония, учредили для своего сектора автомобильных дорог специальные фонды. Кроме того, во многих штатах Индии также

¹⁰ Country paper on China at the Expert Group Meeting on the Development of the Asian Highway Network: Regional Experiences and Lessons in Financing Highway Infrastructure and Improving Road Safety, Bangkok, 8-10 May 2006.

созданы свои собственные дорожные фонды.¹¹ Средства в такие фонды поступают от налогов и сборов, называемых «сборы с пользователей». Эти сборы, как правило, делятся на три вида: плата за выдачу разрешения на пользование транспортным средством, налоги на топливо и плата за проезд. Накопленный опыт свидетельствует о том, что дорожные фонды в немалой степени помогли странам в финансировании их секторов автомобильных дорог. Дорожные фонды особенно помогли странам прежде всего в покрытии постоянно существующего дефицита средств, необходимых для технического содержания дорог.¹²

с) Плата за проезд

20. В большинстве развивающихся стран региона использование метода прямого взимания сборов с пользователей представляет собой относительно новый опыт в секторе автомобильных дорог. Поступления от взимания платы за проезд покрывают немалую часть бюджета сектора автомобильных дорог в развитых странах. К примеру, ожидается, что на долю поступлений от взимания платы за проезд в 2006 году будет приходиться 14,4 процента от всего объема инвестиционного бюджета в секторе автомобильных дорог Японии.¹³

21. Несмотря на изначально обескураживающий опыт взимания платы за проезд во многих странах, в большинстве развивающихся стран региона, в том числе Бангладеш, Вьетнаме, Индии, Индонезии, Китае, Малайзии, Непале, Пакистане, Таиланде и на Филиппинах, взимание платы за проезд по дорогам сегодня – обычная практика. В Пакистане на национальных автомагистралях действуют 74 участка, где взимается плата за проезд, и еще 14 участков были утверждены Национальным управлением автомагистралей. В Пакистане ожидаемая сумма поступлений от взимания платы за проезд в финансовом 2005/2006 году составляет 4 млрд. пакистанских рупий, что составляет приблизительно 92 процента средств на специальном счете для обеспечения технического содержания автомобильных дорог. Эти деньги покрывали 57 процентов бюджета на техническое содержание на всей национальной сети автомобильных дорог.

22. Платные дороги в Индонезии существуют с 1978 года. В настоящее время в стране действуют 650 км платных дорог. После проведения в 2005 году Индонезийской встречи на высшем уровне по инфраструктуре Индонезия приступила к осуществлению крупных программ по развитию сети платных дорог. В 2005 году были проведены операции по 17 программам строительства платных дорог. В 2005 году были заключены концессионные соглашения по четырем платным дорогам. В 2006 году правительство рассматривает возможность осуществления еще 12 проектов по созданию платных дорог.¹⁴

23. По мере того как в Индии на все большем числе участков национальных автомагистралей вводится плата за проезд, объем поступлений от взимания платы за проезд постепенно увеличивается. Согласно оценкам, сумма сборов за проезд по национальным автомагистралям в финансовом 2004/2005 году составила 4,34 млрд. рупий. Правительство проводит политику, направленную на то, чтобы в конечном итоге взимать плату за проезд на

¹¹ Более подробно об этих фондах см. D.P. Gupta, "Road funds: a case study of sustainable road maintenance in India", *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, No. 75 (United Nations publication, Sales No. E.05.II.F.34).

¹² Информация об опыте создания дорожных фондов в странах Азии и Латинской Америки и странах Африки, расположенных к югу от Сахары, содержится в *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, No. 75, cited above.

¹³ Tetsuo Miyairi. Country paper on Japan presented at the Expert Group Meeting on the Development of the Asian Highway Network: Regional Experiences and Lessons in Financing Highway Infrastructure and Improving Road Safety, Bangkok, 8-10 May 2006.

¹⁴ См. информацию на <<http://www.indonesiainfrastructure.com/>> (17 July 2006).

всех участках национальных автомагистралей, которые планируется модернизировать в рамках национальной программы развития сети автомагистралей.

24. Административные механизмы и управление в том, что касается взимания платы за проезд, в различных странах неодинаковы. К примеру, в Непале и Пакистане поступления от взимания платы за проезд отчисляются в специальный дорожный фонд/на счет для внебюджетного финансирования проектов в дорожном секторе, прежде всего на цели обеспечения технического содержания. В Индии, Индонезии, Таиланде и других странах поступления от взимания платы за проезд используются в качестве компенсации частным концессионерам платных дорог и автомагистралей. Поступления в результате взимания платы на автомагистралях, построенных на государственные средства, могут отчисляться либо в общий фонд правительства, либо могут быть забронированы для финансирования дорожных проектов. В таких других странах, как Бангладеш, поступления от взимания платы за проезд отчисляются в общий фонд правительства.

25. Несмотря на достигнутый прогресс во взимании прямых сборов с пользователей путем установления платы за проезд, в этой области по-прежнему существует немало проблем, связанных с вопросами политэкономии, касающихся установления цен за проезд.

d) *Выплаты косвенных бенефициариев*

26. Система платежей, получаемых от косвенных бенефициариев новых транспортных проектов, представляет собой один из основных источников средств в некоторых странах региона. Такие системы, которые включают в себя налог на прирост капитала в различных формах тех или иных земельных налогов и сборов, взимаемых с владельцев собственности и застройщиков, используются, к примеру, в Китае, Гонконге (Китай) и Японии, а также в Соединенных Штатах Америки с тем, чтобы получить часть прибыли от развития в связи с осуществлением новых транспортных проектов.¹⁵ Вместе с тем, в большинстве стран региона такие системы выплат либо не существуют, либо применяются ограниченно. Япония и Республика Корея также использовали инструмент земельной переделки для финансирования проектов городской инфраструктуры.

2. Финансирование задолженности

a) *Займы в национальных и иностранных банках и финансовых учреждениях, а также банках развития*

27. Финансирование задолженности стало одним из важных источников финансирования транспортных проектов. Вместе с тем, трудно установить его точную долю в финансировании проектов, прежде всего тогда, когда речь идет о международных финансовых учреждениях. Многие крупные транспортные проекты и программы в регионе финансируются национальными международными финансовыми учреждениями, по крайней мере, отчасти, в счет погашения задолженности.

28. В Китае поступления от взимания дорожных сборов и платы используются для заимствования средств у национальных банков. Приблизительно 40 процентов от всех капиталовложений в дорожном секторе Китая финансируется за счет национальных финансовых учреждений, а еще 2 процента финансируются за счет международных

¹⁵ Информацию о различных видах систем выплат косвенными бенефициариями в Китае, Японии и США можно почерпнуть в Hayashi, Y., Zhongzhen Yang and Omar Osman, 1998. "The effects of economic restructuring on China's system for financing transport infrastructure", *Transport Research A*, vol. 32, pp. 183-195.

финансовых учреждений и зарубежных стран.¹⁶ В 2005 году в Индонезии сумма имеющихся средств, поступивших от международных учреждений для финансирования капиталовложений в дорожный сектор, составляла 253 млн. долл. США (приблизительно 34 процента от общей суммы), а в 2006 году эта сумма составляла 187 млн. долл. США (приблизительно 23 процента от общей суммы). По состоянию на 2006 год в Шри-Ланке иностранные средства, за исключением субсидий, дают 50 процентов от общего бюджета на развитие сети автомобильных дорог (361 млрд. шри-ланкийских рупий).

29. Азиатский банк развития, Банк международного сотрудничества Японии и Всемирный банк финансируют транспортные проекты во многих странах региона, в том числе Бангладеш, Вьетнаме, Индии, Индонезии, Китае, Лаосской Народно-Демократической Республике, Непале, Пакистане и Филиппинах. Займы у Банка международного развития Японии используются для финансирования системы подземного общественного транспорта и нового аэропорта в Бангкоке.

b) *Облигации*

30. Облигации представляют собой новый финансовый механизм в Азии, который используется ограниченным числом стран для финансирования транспортных проектов. В Индии облигации используются в качестве одного из важных источников финансирования ее крупномасштабных инвестиционных проектов в дорожном секторе. Часть поступлений от топливного налогообложения в Индии выделяется для развития ее сети национальных автомагистралей. Эти средства используются для заимствования дополнительных средств на внутреннем рынке капитала путем выпуска облигаций, которые освобождаются от налога на прирост стоимости. Национальное управление автомагистралей Индии выпустило в обращение облигации/долговые обязательства и мобилизовало на внутреннем рынке капитала 85 млрд. рупий (1,89 млрд. долл. США). За счет выпуска облигаций, не облагаемых налогами и гарантированных правительством, Индия планирует занять в течение первых пяти лет осуществления программы развития сети проселочных дорог приблизительно 5,5 млрд. долл. США. Индия также накопила опыт в выпуске муниципальных облигаций для финансирования проектов городской инфраструктуры, хотя главным образом в секторе водных ресурсов.¹⁷

31. В Китае первые поступления от выпуска облигации в 1996 году составили 200 млн. долл. США по кампании Zhuhai Highway Company Limited в провинции Гуанчжоу. Банк развития Китая (БРК) является вторым крупнейшим после правительства эмитентом. Облигации БРК официально не гарантируются правительством, однако они рассматриваются как полуофициальный долг.

c) *Фондирование*

32. Фондирование существующих активов также является еще одним относительно новым механизмом в Азии, который стал использоваться Китаем. Фондирование осуществляется на стадии функционирования проекта после того, как будет уменьшена степень таких проектных рисков, как задержки в строительстве, перерасход средств и первоначальный уровень движения. Котировка акций на фондовых биржах в Гонконге (Китай) и фондовых биржах в Шенчжене и Шанхае используются для мобилизации средств

¹⁶ Country paper on China at the Expert Group Meeting on the Development of the Asian Highway Network: Regional Experiences and Lessons in Financing Highway Infrastructure and Improving Road Safety, Bangkok, 8-10 May 2006.

¹⁷ В большом числе городов Индии выпущены беспрошленные, а также не облагаемые налогом муниципальные облигации. См. Chetan Vaidya for further details at < <http://www.ficci.com/media-room/speeches-presentations/2006/apr/2>> (25 July 2006).

путем первоначального публичного выпуска акций. Основным преимуществом этого варианта финансирования являются низкие затраты. Самым большим недостатком этого механизма является время, которое необходимо для завершения регулятивных формальностей. К примеру, для того чтобы быть зарегистрированным на фондовых биржах в Шенчжэне и Шанхае, компании в течении трех лет своего функционирования должны быть рентабельными. В силу этого применения такого механизма считается более целесообразным в качестве одного из инструментов рефинансирования. Начиная с 1995 года, на этих трех биржах были зарегистрированы 15 китайский компаний по строительству экспресс-дорог и компаний по развитию инфраструктуры.¹⁸ Вопрос о фондировании некоторых из действующих транспортных проектов в Бангладеш также находится на рассмотрении правительства.

D. Новые инициативы в финансировании инфраструктурных проектов

1. Фонд привлечения частных капиталовложений в Бангладеш

33. Правительство Бангладеш недавно учредило фонд под названием *Фонд финансирования привлечения капиталовложений* (ИПФФ) для финансирования инициатив частного сектора в процессе развития инфраструктуры. Международная ассоциация развития (МАР) выделила 50 млн. долл. США в поддержку этой инициативы. Доля правительства в этом Фонде складывается из средств по проекту Банка Бангладеш по развитию финансовых учреждений, который является центральным банком страны. Ожидается, что эта инициатива будет содействовать осуществлению мелкомасштабных инфраструктурных проектов. Банки и финансовые учреждения небанковской сферы будут направлять свои займы частному сектору по этой схеме. Предприниматели и заинтересованные финансовые учреждения должны будут покрыть по крайней мере, соответственно 30 и 20 процентов от общих проектных расходов. Все остальное будет покрываться ИПФФ. Капитальные средства из ИПФФ выделяются лишь при условии одобрения со стороны правительства и МАР. Центр Фонда капиталовложений в инфраструктуру (ИИФС), который является специальным учреждением правительства по содействию установлению партнерских связей между государственным и частным секторами, рассматривает вопрос о пригодности проекта, следуя правительственным руководящим принципам по участию частного сектора в развитии инфраструктуры 2004 года.

2. Специальные учреждения по финансированию инфраструктуры в Индии

34. Индия создала специальные учреждения, которые мобилизуют средства на внутренних и международных рынках капитала для финансирования проектов по развитию инфраструктуры (КФРИ). Корпорация по финансированию развития инфраструктуры, созданная в 1997 году при участии правительства Индии, Всемирного банка, банка KfW IPEX-Bank и ряда коммерческих банков Индии предоставляют долгосрочные займы и гарантии для участия государственного и частного секторов в осуществлении проектов по развитию инфраструктуры. В 2005 году КФРИ предоставила займы на общую сумму в 1,3 млрд. долл. США.

35. В числе других инициатив можно отметить создание в январе 2006 года правительством Индии всецело государственной компании под названием «India Infrastructure Finance Company Limited». Ее уставной капитал составляет 10 млрд. рупий. Помимо этого капитала эта компания будет финансироваться за счет долгосрочной

¹⁸

Makoto Ojira, "Private sector participation in the road sector in China", *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, No. 73 (United Nations publication, Sales No. E.03.II.F.43), pp. 1-26.

задолженности на открытом рынке. Правительство планирует продлить гарантии на возврат средств по основной задолженности и процентам. Как предполагают, одна из целей этой компании будет заключаться в рефинансировании проектов частного сектора, финансируемых банками, которые сталкиваются с проблемами в поиске средств для долгосрочного финансирования инфраструктурных проектов. При финансировании со стороны этой компании проектам по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами, которые отданы на откуп частным компаниям для развития, рефинансирования и строительства, будет отдаваться предпочтение.¹⁹

3. Фонд инвестиций в инфраструктуру в Российской Федерации

36. Власти Российской Федерации рассматривают вопрос о создании в 2005 году инвестиционного фонда в размере 40-50 млрд. рублей, сумма которого, как ожидается, в 2006 году вырастет до 70 млрд. рублей. Цель этой инициативы заключается в финансировании инфраструктурных проектов, включая проекты в области транспорта. Инвесторы могут обратиться к Фонду за средствами для покрытия части своих общих инвестиционных потребностей. Оставшаяся часть должна финансироваться за счет собственных средств инвесторов.²⁰

4. Объединенный фонд средств

37. Более крупные органы местного самоуправления, возможно, в состоянии получить доступ к внутренним рынкам капитала для финансирования инфраструктурных проектов. Вместе с тем, мелкие и средние органы местного самоуправления сталкиваются с трудностями в получении доступа к рынкам капитала. Финансирование за счет объединенного фонда представляет собой один из новаторских механизмов, который впервые был использован в Соединенных Штатах для финансирования инфраструктурных проектов. Правительство предоставляет пособия или «первоначальный капитал» для учреждения фонда в целях задействования других заемных средств и ресурсов. Общая сумма активов объединенного фонда финансирования с годами может стать весьма внушительной благодаря государственным взносам, равноценным средствам штатов инвестированию заемных средств, погашению займов и процентных доходов.²¹ В свою очередь, средства фонда предоставляются местным органам для финансирования их проектов. Такие различные финансовые нововведения, как рефинансирование, государственные займы, длительные периоды возврата платежа, используются для снижения расходов, связанных с финансированием за счет средств фонда по сравнению с традиционными источниками. В штате Тамил Наду в Индии учрежден такой фонд, который называется Фонд развития городов Тамил Наду.

5. Финансирование крупных программ

38. Ни один источник финансирования не может быть достаточным для покрытия инвестиционных потребностей крупномасштабных программ по развитию инфраструктуры, а поэтому средства, возможно, будут черпаться из нескольких источников. Одним из примеров такого механизма финансирования является осуществляемая в настоящее время

¹⁹ India, *Economic Survey, 2005-2006*.

²⁰ RZD-Partner, No. 9(85), 2005. p. 6 (www.rzd.partner.ru) (in Russian).

²¹ К примеру, Государственный оборотный фонд чистой воды в Соединенных Штатах Америки вырос более чем на 42 млрд. долл. США. На каждый инвестированный в стране доллар в рамках этой программы делается 1,90 долл. США, который ежегодно выделяется для финансирования важных проектов по обеспечению качества воды. (См. веб-сайт Государственного департамента Соединенных Штатов Америки <<http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/2003/18949.htm>> (19 July 2006).

крупномасштабная программа по строительству проселочных дорог в Китае. Кроме того, программы по развитию сети проселочных дорог должны дополняться другими программами для того, чтобы можно было бы добиться желаемых результатов. Необходимо объединить средства, выделяемые для осуществления таких вспомогательных программ, в целях рассмотрения возможности применения комплексного подхода к развитию на селе. Вместе с тем, финансирование – это не единственно важный вопрос, связанный с подходом к развитию, поскольку требуется организационная база для интеграции всех этих вспомогательных программ. Программа Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (PMGSY) в Индии является ярким примером в регионе (см. рамку 1).

**Рамка 1. Финансирование крупной программы:
Программа Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (PMGSY), Индия**

В декабре 2000 года правительство Индии приступило к осуществлению программы Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana в целях налаживания сообщения с селами в рамках стратегий по борьбе с нищетой. Правительство обеспечивает высокие и единые технические стандарты и стандарты управления. Кроме того, правительство содействует разработке и планированию политики на уровне штатов. На первом этапе программы будут охвачены населенные пункты с населением в 1000 человек (500 в случае нагорных штатов, районов проживания племен и пустынных районов). На втором этапе программы будут охвачены населенные пункты с населением в 500 человек (250 в случае нагорных штатов, районов проживания племен и пустынных районов). Ожидается построить приблизительно 368 000 км новых дорог и модернизировать/обновить 370 000 км дорог, на что будет потрачено приблизительно 26 млрд. долл. США. Мобилизовать средства на первые пять лет планируется за счет следующего: бюджетных ассигнований в сумме 176 млрд. рупий, налога на дизель в сумме 176 млрд. рупий, не облагаемых налогом облигаций в сумме 250 млрд. рупий, а также внешних и внутренних займов на сумму 150 млрд. рупий (приблизительно 17 млрд. долл. США в целом).

Источник: www.pmgys.org/

III. УЧАСТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

А. Введение

39. Правительства стран во всем мире все чаще стали прибегать к помощи частного сектора в мобилизации дополнительных средств, повышении эффективности и обеспечении устойчивого развития во многих областях, включая инфраструктуру и услуги в области транспорта. В соответствии с тенденциями, наблюдающимися в других областях, участие частного сектора в секторе транспорта во многих странах региона становится обыденным делом. Совсем недавно и так же, как и в других секторах экономики, переход к рыночной экономике вызывает также все больший интерес в установлении партнерских связей между государственным и частным секторами в секторе транспорта.

40. В целях содействия привлечению частных капиталовложений развернуты реформы в этом секторе, и правительства также рассматривают возможность принятия других мер. В результате этого все большее распространение начинает получать строительство автомагистралей, железных дорог, а также новых портов и аэропортов с использованием различных моделей установления партнерских связей между государственным и частным секторами.

В. Последние тенденции

41. В период 1990-1997 годов участие частного сектора в процессе развития инфраструктуры во всем мире существенно выросло. Однако оно постепенно сократилось со своего пикового уровня вследствие финансового кризиса в Азии, который разразился в середине 1997 года. После окончания периода вялого участия частного сектора, который длился в течение нескольких лет, начиная с 2005 года, по всей видимости, наблюдается возрождение проектов частного сектора. Однако большая часть новых проектов сконцентрирована в четырех странах, а именно: Индии, Индонезии, Китае и Турции.

42. Данные базы данных об участии частного сектора в развитии инфраструктуры (ЧСИ) Всемирного банка свидетельствуют о том, что в развивающихся странах региона в период 1990-2005 годов частный сектор направил капиталовложения на осуществление 362 проектов в секторе транспорта (см. таблицу 3). Общая стоимость этих проектов превышала 60 млрд. долл. США. Как по числу проектов, так и по стоимости капиталовложений дорожный сектор занимал первое место после сектора портов.

Таблица 3. Общий объем капиталовложений и число проектов с разбивкой по подсекторам, 1990-2005 годы

Сектор	Общий объем капиталовложений (в млрд. долл. США)	Доля капиталовложений в этом секторе	Число проектов
Аэропорты	7,9	13,5	36
Железные дороги	9,3	15,3	16
Порты	15,8	25,9	100
Автомобильные дороги	27,7	45,6	210
Итого	60,7	100,0	362

Источник: PPI Database, World Bank (доступ через Интернет по адресу: <http://ppi.worldbank.org>).

43. Вместе с тем, общая стоимость таких проектов – это лишь часть общего объема капиталовложений, направленных в сектор транспорта за этот период. В последние годы в порты и аэропорты направляется больше капиталовложений, чем в прошлом, а в результате этого их относительная доля существенно возросла.

1. Порты

44. Проекты по строительству порта с участием частного сектора в настоящее время осуществляются в 12 странах Азии. Крупные капиталовложения в сектор портов осуществляются не только в Китае, но и, в частности, в таких других странах, как Индия, Индонезия и Малайзия. Развитие портового хозяйства с более ограниченным участием частного сектора ведется также во Вьетнаме, Мьянме, Пакистане, Российской Федерации, Таиланде, Турции, на Филиппинах и Шри-Ланке. В 2005 году в Китае началось осуществление пяти проектов, стоимость капиталовложений в которые составила 2,156 млрд. долл. США, и один проект в Турции на сумму 825 млн. долл. США.

45. Процесс участия частного сектора в развитии портового хозяйства и услуг набирает обороты в Индии, и, как ожидается, этому процессу будет придан дополнительный импульс

в результате осуществления в предстоящие годы организационных реформ. Завершено осуществление в общей сложности 13 частных и внутрифирменных портовых проектов, сумму капиталовложений в которые составила 26,62 млрд. рупий, а еще 24 проекта на общую сумму 79,10 млрд. рупий находятся на различных стадиях оценки и осуществления.²² Участие частного сектора в управлении многими портами и в процессе их функционирования в Индии привело к повышению их эффективности, которая сопоставима с эффективностью функционирования других портов в регионе.²³ С учетом впечатляющих успехов в эксплуатации частным сектором порта имени Джавахарлала Неру в настоящее время во многих портах страны ведутся переговоры о заключении аналогичных контрактов или их осуществлении. Эти контракты включают в себя развитие третьего контейнерного терминала в порту имени Джавахарлала Неру и контракт на развитие, управление и эксплуатацию терминала по перегрузке контейнеров в Кочине. Многие из основных портов региона управляются частным сектором и эксплуатируются им, хотя они могут принадлежат государственному сектору.

46. Создание внутренних контейнерных складов и сухопутных портов представляет собой относительно новое явление в секторе портов. Внутренние контейнерные терминалы являются континентальным продолжением морских портов и создаются в целях повышения эффективности логистики и предоставления услуг с добавленной стоимостью. Внутренние контейнерные терминалы с таможенной очисткой получили распространение и в других регионах, однако в регионе ЭСКАТО действуют лишь только 103 таких терминала, по сравнению с 207 в Европе и 373 основными терминалами в Соединенных Штатах. Примечательно то, что многие из этих терминалов созданы с участием частного сектора. Находящиеся в частном пользовании и эксплуатации внутренние контейнерные терминалы действуют в Индии, Китае, Мьянме, Пакистане, Республике Корея и Российской Федерации (см. пример в рамке 2). Однако во многих из них таможенная очистка не производится.

Рамка 2. Внутренний контейнерный терминал Куингин в Республике Корея: проект с участием частного сектора

Внутренний контейнерный терминал Куингин в Уиванге был создан в 1992 году в целях снижения логистических расходов. Шестнадцати частным транспортным компаниям принадлежит 75 процентов акций внутреннего контейнерного терминала, а остальные 25 процентов находятся в руках правительства, которое представляет Кореяские национальные железные дороги. С оплаченной частью акционерного капитала в сумме 5 263 млн. долл. США общая стоимость проекта составила 32,2 млн. долл. США. С внутренним контейнерным терминалом, который расположен недалеко от Сеула, по автомобильным и железным дорогам установлено хорошо отлаженное сообщение с основными портами в Пусане и Гуангыне. Его ежегодная грузопропускная способность составляет 1,37 млн. единиц двадцатифутового эквивалента, и в нем предоставляются услуги, включая железнодорожную перевозку, внутреннюю перевозку, грузоотправителям и обратно, а также внутреннюю таможенную очистку.

Внутренний контейнерный терминал служит внутренним портом, и в нем есть вся необходимая физическая инфраструктура, какая бывает в морских портах, например, контейнерный склад, контейнерная грузовая станция, а также здания для учреждений и компаний, занимающихся его эксплуатацией. Куингин, который является одним из

²² India, *India Economic Survey, 2005-2006*.

²³ 3iNetwork, *India Infrastructure Report 2003: Public expenditure allocation and accountability* (New Delhi, Oxford University Press, 2003), p. 72.

контейнерных грузовых станций, существенно помогает Пусану в том, чтобы такие грузы не скапливались. Он также способствует снижению заторов внутреннего движения, обеспечивая перевозку грузов в крупных объемах по железным дорогам при меньших издержках и в более сжатые сроки.

2. Автомобильные дороги

47. На дорожные проекты в секторе транспорта в регионе с участием частного сектора направлялась приблизительно половина всех капиталовложений. Эти проекты осуществлялись лишь в семи странах и были сконцентрированы в Индии, Китае, Малайзии и Республике Корея. К трем другим основным странам относились Индонезия, Таиланд и Филиппины. Китай являлся бесспорным лидером как по количеству проектов, так и по их стоимости. Недавно в Индии и Индонезии стала отмечаться тенденция к расширению участия частного сектора в дорожном секторе. В настоящее время обе страны осуществляют большое число дорожных проектов с участием частного сектора.

48. Индия изучает целый ряд контрактных соглашений по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами в процессе развития сети автомагистралей. В общей сложности было заключено 54 контракта на строительство 3 100 км автомагистралей, капиталовложения в которые составят приблизительно 190 млрд. рупий. Кроме того, осуществляется также 25 более мелких проектов по типу строительство-эксплуатация-передача (СЭП) на сумму в 14 млрд. рупий, которые будут заключаться в строительстве мостов, эстакад и объездных путей. Ожидаемая общая сумма капиталовложений частного сектора на первых трех этапах осуществления национальной программы развития сети автомагистралей составляет 6,42 млрд. долл. США. В будущем большинство программ по развитию сети автомагистралей, как ожидается, будет осуществляться по линии партнерских связей между государственным и частным секторами.

49. Предоставление недостающих средств²⁴ и принятие прочих мер стимулирования, а также заключение благоприятных для инвесторов контрактов и введение транспарентных административных процедур обуславливают недавний успех программ по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами в Индии. Правительство выделило 14 млрд. рупий в 2005/2006 финансовом году для восполнения дефицита средств на проекты по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами.²⁵ Известно, что Всемирный банк и Азиатский банк развития (АБР) заявили о своей заинтересованности в финансировании дефицита средств, выделяемых на дорожные проекты. В рамке 3 представлен перечень важных стимулов для частного сектора.

3. Железные дороги

50. Проектов по развитию сети железных дорог с участием частного сектора мало, и они осуществляются лишь в семи странах, а именно: Австралии, Индии, Китае, Малайзии, Республике Корея, Таиланде и на Филиппинах, причем многие из них являются проектами по развитию железнодорожного транспорта в городах. Эти проекты по развитию сети

²⁴ Восполнение дефицита средств – одна из схем правительства Индии по оказанию финансовой поддержки в деле установления партнерских связей между государственным и частным секторами в области инфраструктуры. Одновременные или отсроченные ссуды предоставляются в рамках этой схемы с целью обеспечения коммерческой жизнеспособности проектов. Предоставление недостающих средств может осуществляться в различных формах, включая инвестиционные субсидии, субординированные займы, ссуду на поддержку эксплуатации технического содержания и субсидии в виде процентных выплат.

²⁵ India, *Economic Survey 2005-2006*, p. 189, см. <<http://indiabudllt.et.nic.in/es200506/esmain.htm>> (14 July 2006).

железнодорожного транспорта в городах являют собой возрождение практики эксплуатации железных дорог частным сектором в развивающихся странах Азии после длительного периода национализации и управления государственным сектором. Новые городские железнодорожные проекты в Бангкоке, Куала-Лумпуре, Пекине и Маниле вдохновили другие страны региона на рассмотрение возможности осуществления аналогичных проектов во многих крупных городах региона. Информация, поступившая из Центра СЭП на Филиппинах, свидетельствует о том, что по состоянию на июне 2006 года пять проектов по развитию сети железнодорожного транспорта в городах в рамках системы общественного транспорта находятся на различных этапах рассмотрения на предмет осуществления.

51. В Мумбае, Индия, в рамках 35-летнего концессионного соглашения по типу СЭП развернуто осуществление городского железнодорожного проекта на сумму 23 млрд. рупий. Будут выделены государственные средства для покрытия приблизительно 28 процентов стоимости проекта. Аналогичный проект в рамках установления партнерских связей между государственным и частным секторами осуществляется также в Хайдарабаде, на который государством, возможно, будут выделены средства для покрытия 30 процентов расходов.

52. Во Австралии между Алис Спрингс и Дарвин построена линия протяженностью в 1 420 км в целях обеспечения грузовой и сухопутной перемычки с Азией. Из всей суммы в 1,3 млрд. австралийских долларов правительство выделило на этот проект 559,2 млн. австралийских долларов, а остальная часть была мобилизована у частного сектора. В республике Корея была построена высокоскоростная железнодорожная линия между Сеулом и Пусаном стоимостью приблизительно 17 млрд. долл. США. Для того чтобы сделать этот проект коммерчески жизнеспособным, правительство выделило крупные ссуды и займы. На долю правительства пришлось 45 процентов стоимости (35 процентов в качестве пособий и 10 процентов в качестве займов); остальные 55 процентов были мобилизованы главным образом путем финансирования задолженности.²⁶ Были осуществлены два проекта по смешанным железнодорожным перевозкам в рамках установления партнерских связей между государственным и частным секторами, которые соединяют порты в Гуджарате «Pipav Rail Corporation и Kutch Railway Co.». Стоимость этих двух проектов составляет 198 млн. дол. США

Рамка 3. Стимулы для участия частного сектора в дорожном секторе в Индии

Правительство Индии приняло ряд административных, правовых и налоговых мер в целях содействия привлечению частного сектора к участию в дорожном секторе. Типовые концессионные соглашения были заключены так, чтобы они благоприятствовали инвесторам за счет более справедливого распределения рисков и предоставления стимулов в форме ссуд и других мер. В числе основных стимулов можно отметить следующие:

- государство несет расходы за приобретение земли и предстроительную деятельность;
- прямые иностранные инвестиции до 100 процентов;
- капитальные субсидии до 40 процентов для обеспечения жизнеспособности проектов;
- акционерная часть капитала правительства до 30 процентов;
- полное освобождение от налогов в течение любых последующих 10 лет;
- беспошлинный импорт дорожно-строительного оборудования;

- облигации освобождены от налога на прирост капитала;
- налоговые льготы для мероприятий по освоению земельных участков;
- транспарентный и четко определенный порядок закупок;
- механизм справедливого урегулирования споров;

Источник: A.P. Bahadur, "Financing national highways in India", paper presented at the Expert Group Meeting on the Development of the Asian Highway Network: Regional Experiences and Lessons in Financing Highway Infrastructure and Improving Road Safety, Bangkok, 8-10 May 2006.

4. Аэропорты

53. Проекты по строительству аэропортов с участием частного сектора осуществляются в девяти странах региона. Большинство проектов осуществляется в Индии, Китае, Российской Федерации, Турции. Во Вьетнаме, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике, Малайзии, Таиланде и на Филиппинах также осуществляются проекты по строительству аэропортов с участием частного сектора. В прошлом году в Турции (для аэропорта Анкара) были заключены две крупные аэропортовские сделки на сумму в 2 848 млн. долл. США.

54. Недавно Индии удалось привлечь крупный объем частных инвестиций в свой сектор аэропортов. Аэропорт Кучин был первым совершенно новым аэропортом, который был построен с участием частного сектора и который обошелся приблизительно 68,5 млн. долл. США. Совершенно новые аэропорты строятся в Бангалоре и Хайдарабаде, и их стоимость составляет, соответственно, 324 и 399 млн. долл. США. И в том, и в другом случае частный сектор покрывает 74 процента сметных расходов. Ряд других аналогичных проектов также осуществляется правительством. Аэропорты Дели и Мумбая переданы в концессию частным консорциумам, возглавляемым местными компаниями, в рамках соглашений по типу эксплуатация-управление-развитие сроком на 30 лет. Доля правительства в обоих совместных венчурных компаниях, которые будут управлять этими аэропортами, составит 26 процентов. Капитальные вложения в аэропорты Дели и Мумбая в течение следующих пяти лет составят, соответственно около 28 и 26 млрд. рупий.²⁷

С. Организационные механизмы по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами

55. Правительства многих стран Азиатско-Тихоокеанского региона разъяснили свою политику и нормативно-правовую основу. В некоторых странах правительства стали делать нечто большее, чем просто разрабатывать политику, упорядочивать административные процессы и создавать вспомогательную правовую основу. Они создали специализированные подразделения и разработали подходящие правовые инструменты в целях активного содействия деятельности частного сектора в развитии инфраструктуры. Перечень некоторых из специализированных подразделений в правительствах отдельных стран – членов ЭСКАТО см. в рамке 4; перечень правовых инструментов в регионе см. в рамке 5.

²⁷

The *Economic Times*, available at <<http://economictimes.indiatimes.com/articleshow/1477941.cms>> (July 2006).

Рамка 4. Некоторые специальные подразделения по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами в правительствах и программы в регионе

- Центр управления частными капиталовложениями в инфраструктуру, Республика Корея
- Центр СЭП, Филиппины
- Национальный комитет по ускорению разработки политики по обеспечению инфраструктуры, Индонезия
- Центр содействия привлечению капиталовложений в инфраструктуру, Бангладеш
- Бюро капиталовложений в инфраструктуру, Совет по инвестициям, Шри-Ланка
- Партнерство Виктория, Виктория, Австралия
- Совет по развитию инфраструктуры Гуджарата, Гуджарат, Индия

Рамка 5. Специальные инструменты в поддержку обеспечения участия частного сектора в развитии инфраструктуры

- Закон о содействии частным финансовым инициативам, Япония
- Закон по обеспечению инфраструктуры с участием частного сектора, Республика Корея
- Закон об управлении наземным транспортом, Новая Зеландия
- Закон о строительстве, эксплуатации и передаче, Филиппины
- Закон о Совете по инвестициям, Шри-Ланка
- Закон о строительстве, эксплуатации и передаче, Турция
- Закон о развитии инфраструктуры Гуджарата, Гуджарат, Индия
- Отраслевые законы во многих странах (например, в Индии и Индонезии), предусматривающие установление партнерских связей между государственным и частным секторами/участие частного сектора в развитии инфраструктуры

D. Результаты наблюдений и вынесенные уроки

56. Участие частного сектора в секторе транспорта за последние два года существенно увеличилось. В условиях сохраняющегося дефицита государственного бюджета и элементов неэффективности ожидается, что участие частного сектора в этом секторе будет и впредь возрождаться в целях удовлетворения растущего спроса.

57. До недавнего времени страны Азии концентрировали больше внимания на новых капиталоемких проектах по типу СЭП. Однако эти проекты весьма сложно осуществлять, прежде всего в силу организационной слабости и недостаточного потенциала государственного сектора. С учетом сложности контрактов по типу СЭП внимание начали сосредотачивать на более практичных формах участия в целях повышения эффективности существующих активов путем совершенствования эксплуатации и модернизации. Успехи, достигнутые в области секторов автомобильных дорог и аэропортов в Индии, свидетельствуют о том, что соответствующее разделение рисков и более диверсифицированные контрактные механизмы могут привести к более широкому участию частного сектора.

58. Рост финансирования местной валюты, который наблюдается в Индии, Китае, Малайзии, Республики Корея и Таиланде, служит хорошим предзнаменованием для установления партнерских связей между государственным и частным секторами.²⁸ Вместе с тем, с учетом нынешних ограниченных возможностей финансирования задолженности в регионе требуются дополнительные нововведения в деле финансирования проектов и новые структуры финансирования.

59. Создание в правительстве специального подразделения или программы по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами может оказаться весьма эффективным средством в содействии установлению таких связей. Странами накоплен позитивный опыт в создании таких подразделений и программ. Эти подразделения и программы весьма успешно играют важную стимулирующую роль в содействии осуществлению частных проектов.

60. Во многих странах правовые положения и процедуры, касающиеся участия частного сектора, сложны, многочисленны и разбросаны по многим различным документам, а четких сроков завершения не указано. Для решения этих проблем многие страны разработали специальные правовые и регулятивные инструменты, которые помогают им снизить уровень неопределенности в заключении сделок по проектам по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами и укрепить доверие инвесторов.

61. Опыт, накопленный как в регионе, так и за его пределами, говорит о том, что правительства стран должны уделять особое внимание организационному развитию и наращиванию потенциала в частном секторе, без чего вряд ли можно будет добиться большого прогресса, несмотря на тот факт, что растущий спрос требует дополнительных инвестиций со стороны частного сектора.

IV. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ

62. Спрос на транспортную инфраструктуру будет и впредь расти вследствие роста внутренней и внешней торговли и производства, а также повышения доходов и наблюдающегося процесса урбанизации. Вместе с тем, без увеличения государственных бюджетных ассигнований удовлетворить растущий спрос будет невозможно.

63. В настоящее время средств, поступающих из наличных источников, если исходить из общего объема требующихся капиталовложений, явно не хватает. Вопрос о фактическом объеме будущих инвестиционных потребностей можно обсуждать и дальше, а смету уточнять, однако дело в том, что налицо огромная потребность в увеличении наличных средств для развития транспортной инфраструктуры из всех возможных источников.

64. Анализ текущих тенденций свидетельствует о том, что внебюджетное финансирование транспортной инфраструктуры находит в регионе все большее распространение. В будущем за счет средств, поступающих из внебюджетных источников, по всей видимости, будет удовлетворяться большая доля потребностей в капиталовложениях. Несмотря на то, что некоторые страны уже проводят политику задействования все большего числа внебюджетных источников, большинство по-прежнему использует свои ограниченные бюджетные средства. Для того чтобы в большей степени использовать внебюджетные источники, странам необходимо изучить такие имеющиеся возможности, как прямое налогообложение пользователей, а также использование

²⁸

Makoto Ojiro, *op.cit.*, discusses this development in China.

новаторских инструментов финансирования для получения займов на рынке и долевого участия совместно с частным сектором.

65. Очень немногие страны региона используют финансовые инструменты и новаторские инструменты для займа денег на рынке или из других долгосрочных фондов. Рынки капитала в большинстве стран развиты недостаточны. Правовые и регулятивные препятствия, прежде всего на субсуверенном уровне, продолжают мешать финансированию задолженности. Установление партнерских связей между государственным и частным секторам также зависит от наличия средств для финансирования задолженности в той или иной стране.

66. За исключением нескольких стран, таких, как Китай, Республика Корея и Япония, системы выплат косвенных бенефициариев путем взимания подоходных налогов и других сборов почти отсутствуют. Системы выплат косвенных бенефициариев могли бы служить одним из основных источников средств, прежде всего для инфраструктуры городского транспорта.

67. Внутренние источники финансирования, по всей видимости, будут и впредь доминировать над иностранными капиталовложениями. А поэтому необходимо решать вопросы, связанные с дефицитом внутреннего финансирования. Необходимо рассмотреть подходящие инструменты финансирования/рефинансирования, например, облигации и фондирование активов. Необходимо оценить уроки, извлеченные из опыта стран в создании специальных организаций и механизмов по финансированию инфраструктуры.

68. Правительства постепенно устанавливают другие виды партнерских связей с частным сектором в целях получения доступа к дополнительным средствам, а также для того, чтобы использовать эффективность частного сектора и его способность к внедрению нововведений. Однако вопреки ожиданиям дело движется медленно в силу наличия ряда проблем. Нередко в государственном секторе отсутствуют знания и специалисты, которые необходимы для разработки и осуществления проектов по линии партнерских связей между государственным и частным секторами. Вследствие этого, несмотря на огромное число потенциальных проектов, во многих странах сделок по таким проектам заключается мало.

69. Для того чтобы эффективно задействовать частный сектор, лицам, ответственным за разработку политики, необходимо в большей степени оценить его роль, при этом осознавая, что его роль не безгранична. Накопленный различными странами опыт свидетельствует о том, что жизненно важное значение для содействия установлению партнерских связей между государственным и частным секторами имеют разработка соответствующей правовой и регулятивной структуры, подходящего механизма разделения рисков и предоставления стимулов, транспарентный процесс закупок и упорядоченное администрирование.

V. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

70. Большинство стран региона испытывают дефицит транспортной инфраструктуры и услуг. Имеющихся ресурсов, поступающих из традиционных источников, явно не хватает для удовлетворения потребностей в капиталовложениях, а поэтому образовался огромный дефицит капиталовложений. Необходимо увеличить сумму наличных средств из всех возможных источников, используя при этом в большей степени нетрадиционные источники, в том числе системы взимания платы с косвенных бенефициариев и партнерские связи между государственным и частным секторами.

71. Многие правительства расширяют свой круг источников финансирования, уделяя при этом повышенное внимание внебюджетным источникам, а также стимулируя участие частного сектора. Анализ накопленного в регионе опыта говорит о том, что существуют широкие возможности для дальнейшего развития в этих областях. В большинстве стран внебюджетное финансирование по-прежнему играет весьма ограниченную роль, а участие частного сектора наблюдается лишь в немногих странах. С учетом потенциальных возможностей этих источников странам необходимо приложить совместные усилия на национальном уровне. Секретариат ЭСКАТО в сотрудничестве с другими учреждениями могли бы дополнить эти инициативы на национальном уровне. На национальном и региональном уровне на рассмотрение представлены следующие предложения.

А. Страновой уровень

72. Правительства стран, которые еще не создали транспортные фонды/счета, возможно, рассмотрят вопрос об их создании. Это обеспечит дополнительные источники финансирования капиталовложений в транспортный сектор. Накопленный в странах региона и за его пределами опыт говорит о том, что создание независимых органов могло бы стать идеальным средством эффективного использования средств, отчисляемых в такие фонды. А в странах, где транспортные фонды/счета уже существуют, можно изучить возможность изыскания дополнительных источников средств для этих фондов в целях повышения уровня финансирования из этих фондов.

73. В большинстве стран вклад прямых сборов с пользователей дорог по-прежнему ограничен. Следует и дальше изучать этот вопрос в целях мобилизации дополнительных средств для развития сети дорог и их технического содержания.

74. За исключением нескольких стран, потенциал частного сектора остается в основном незадействованным. С учетом накопленного недавно некоторыми странами позитивного опыта правительства стран, возможно, изучат альтернативные модели сотрудничества путем создания партнерских связей между государственным и частным секторами при соответствующих основах разделения рисков и административных механизмах, подкрепляемых необходимыми правовыми и регулятивными положениями.

75. Страны, возможно, пересмотрят свои нынешние нормативно-правовые и административные основы, а также административные процедуры в целях создания благоприятных условий для установления партнерских связей между государственным и частным секторами. Принимаемые в этом отношении меры могут включать в себя соответствующие изменения в правовых и регулятивных режимах в целях вселения в частный сектор больше уверенности, упорядочения административных процедур, которые предусматривают конкретные сроки осуществления процессов одобрения и создание органов комплексного обслуживания.

76. Действующее в правительстве специальное подразделение или программа по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами может эффективно решить проблемы государственного сектора, связанные с возможностями, и содействовать участию частного сектора в плановом и скоординированном порядке с учетом общих посекторальных потребностей и общих вопросов. Такой административный механизм в правительстве может также помочь повысить степень доверия общественности и транспарентности частных проектов на основе институционализации процессов определения и утверждения проектов. С учетом достоинств специальных подразделений и программ правительства, возможно, рассмотрят возможность их создания в странах, где их еще нет.

В. Региональный уровень

77. Недавно секретариат приступил к осуществлению межрегионального проекта по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами в рамках Счета развития Организации Объединенных Наций. Будущие мероприятия, как ожидается, будут и впредь осуществляться с упором на имеющийся опыт, ресурсы, учреждения и сети в рамках региональных комиссий и организаций системы Объединенных Наций и других учреждений, имеющих интерес к механизмам финансирования и развития потенциала в интересах установления партнерских связей между государственным и частным секторами. Секретариат мог бы осуществить дополнительные мероприятия в сотрудничестве с ними и другими соответствующими субрегиональными/национальными организациями в поддержку мер на национальном уровне.

78. Старшим должностным лицам предлагается высказать свои замечания по настоящему документу и изложить свое мнение относительно полезности включения следующих элементов региональной программы, которая могла бы быть осуществлена в предстоящий период в целях укрепления регионального сотрудничества в разработке политики и наращивании потенциала для их осуществления.

Непосредственная задача: увеличение организационного потенциала в деле мобилизации дополнительных средств для капиталовложений в сектор транспорта из традиционных и нетрадиционных источников, в том числе путем установления партнерских связей между государственным и частным секторами.

Мероприятия

1. Издание руководящих принципов по финансированию транспортной инфраструктуры и услуг на основе применения хорошо зарекомендовавших себя в регионе методов.
2. Мероприятия по наращиванию потенциала в деле создания и укрепления партнерских связей между государственным и частным секторами, систем взимания платы с пользователей и специальных фондов в транспортном секторе и их управления.
3. Региональные совещания национальных подразделений и программ по установлению партнерских связей между государственным и частным секторами.
4. Исследования и доклады по оценке готовности стран к установлению партнерских связей между государственным и частным секторами.

Показатели достижений

1. Страны используют руководящие принципы и увеличивают объем финансовых и прочих ресурсов для капиталовложений в транспортный сектор
2. Страны создают специальные фонды и управляют ими, а также содействуют установлению партнерских связей между государственным и частным секторами в интересах развития инфраструктуры транспорта и ее техсодержания
3. Документирование обмена опытом путем сетевого взаимодействия учреждений и агентств, ответственных за установление партнерских связей между государственным и частным секторами
4. Предложения ЭСКАТО относительно наращивания готовности к установлению партнерских связей между государственным и частным секторами, нашедшие отражение в программных заявлениях и мерах, принятых странами
