

Операционное руководство. Роль государства и частного сектора в предоставлении транспортной инфраструктуры и транспортных услуг. Май 2004 г.

ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

Г. ВАШИНГТОН

**Документы по
транспортному сектору**

ТР-1

Май 2004 года

Роль государства и частного сектора в предоставлении транспортной инфраструктуры и транспортных услуг

ОПЕРАЦИОННОЕ РУКОВОДСТВО ДЛЯ СОТРУДНИКОВ ВСЕМИРНОГО БАНКА

Пол Амос

**СОВЕТ
ТРАНСПОРТНОГО
СЕКТОРА**

Выражение признательности

Автор выражает благодарность за помощь в подготовке этого Руководства членам Совета Транспортного сектора, Группе специалистов по вопросам участия частного сектора в развитии инфраструктуры, а также многим сотрудникам Транспортного департамента Всемирного банка.

Роль государства и частного сектора в предоставлении транспортной инфраструктуры и транспортных услуг

1 ВВЕДЕНИЕ

1.1 Цель настоящего Руководства

Подготовленный Банком План действий в области инфраструктуры¹ устанавливает ряд мероприятий, направленных на активизацию деятельности Группы Банка в области инфраструктуры, и предполагает, что Банком будет разработан широкий спектр возможных вариантов предоставления инфраструктурных услуг государством и частным сектором. Существует необходимость того, чтобы Банк проанализировал и предложил своим клиентам альтернативные решения, касающиеся владения и финансирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных услуг и управления ими. Успешное применение того или иного подхода нередко зависит от наличия благоприятной отраслевой политики и процедур нормативного регулирования.

Настоящее Руководство:

- дает сотрудникам Банка основу для определения и оценки различных моделей участия государства и частного сектора в работе транспортного комплекса;
- выделяет те вопросы отраслевой политики и нормативного регулирования, на которые важно обратить внимание при определении приемлемости различных моделей;
- дает краткую характеристику инструментам, с помощью которых Группа Всемирного Банка может оказать содействие в применении той или иной модели.

Перед транспортным комплексом развивающихся стран стоят многочисленные и разнообразные задачи. Политика, приемлемая для одной страны, может стать настоящим бедствием для другой (в силу политических, географических или исторических причин). То, что хорошо работает в одной институциональной и рыночной среде, может не дать результатов в другой. Сотрудники Банка должны сверять свои решения с условиями конкретных стран. С учетом вышесказанного, настоящее Руководство не диктует никаких жестких решений. Оно помогает сориентироваться при рассмотрении имеющихся вариантов и отмечает моменты, которые следует учитывать в процессе выбора.

1.2 Разнообразие транспортного комплекса

Транспортный комплекс отличается наибольшим разнообразием продуктов и рынков среди всех инфраструктурных отраслей. Существует несколько непохожих друг на друга продуктов транспортного комплекса (видов транспорта): автомобильный транспорт, морской и речной транспорт, воздушный транспорт, массовый скоростной транспорт, железнодорожный транспорт и множество разных видов «неформального» транспорта. Они обеспечивают различные пути для осуществления разнообразных грузовых и пассажирских перевозок. Клиенты или специальные посредники (например, бюро путешествий и транспортно-экспедиционные агентства по перевозке грузов) нередко используют комбинации этих видов транспорта в целях обеспечения единства

отдельных пассажирских или грузовых перевозок «от двери к двери». Группа Банка может менять характер своей деятельности в зависимости от потребностей конкретной страны, начиная с инвестиций в отдельно взятый вид транспорта и рынок и заканчивая разработкой национальной или региональной стратегии, охватывающей весь транспортный комплекс и логистику. Но при том, что внешние условия деятельности Банка могут меняться, у всех видов деятельности есть несколько общих моментов:

- ❑ Поставленные Банком цели экономического развития, экономического роста и сокращения бедности: деятельность Банка, связанная с участием государственного или частного (или обоих) секторов, должна быть направлена на поддержание или повышение физической и ценовой доступности транспорта для бедных слоев населения.
- ❑ «Налогово-бюджетное пространство» соответствующей страны, т.е. возможность государства получать и обслуживать кредиты на развитие государственной инфраструктуры или принимать долгосрочные обязательства по поддержанию доходов, а также другие условные обязательства, которые могут возникнуть в связи с внедрением механизмов частно-государственного партнерства (ЧГП).
- ❑ Действенная государственная политика, обеспечивающая комплексную безопасность и надежность всех транспортных систем, независимо от того, кто ими управляет – государство или частный сектор.
- ❑ Большое значение природоохранных и других защитных механизмов.

С учетом такого разнообразия транспортной отрасли, в настоящем Руководстве четко разграничиваются:

- ❑ *транспортные услуги*, которые напрямую оказываются государственным или коммерческим клиентам, и
- ❑ *транспортная инфраструктура*, которую используют поставщики транспортных услуг.

Это разграничение отражается, например, в разнице между предоставлением в пользование автомобильных дорог и автомобильными грузовыми перевозками, или между портовой инфраструктурой и стивидорными услугами. На практике, некоторые организации, предоставляющие транспортную инфраструктуру и транспортные услуги, объединены в единое вертикально интегрированное предприятие. Иногда они имеют общего собственника, но разных операторов. Иногда – и разных собственников, и разных операторов. Одна из задач реформы транспорта заключается в том, чтобы понять, какая из этих двух моделей лучше соответствует сложившимся обстоятельствам, а затем определить соответствующие роли государства и частного сектора.

В развитых и развивающихся странах широко распространена практика, когда транспортные услуги находятся в частной собственности и предоставляются частными операторами. В отличие от этого, частная собственность на объекты транспортной инфраструктуры (в частности, транспортные сети) – явление исключительное. Случаи, когда объект транспортной инфраструктуры принадлежит государству, но управляется частным оператором по концессионной схеме, также встречаются довольно редко по сравнению с общими масштабами транспортного комплекса. В развивающихся странах

три четверти всех инвестиций, осуществленных за десятилетний период (1993-2002 гг.) в частные объекты транспортной инфраструктуры, вошедшие в базу данных Банка «Участие частного сектора в осуществлении инфраструктурных проектов»², приходится всего лишь на шесть стран: Аргентину, Бразилию, Чили, Китай, Малайзию и Мексику. Вполне вероятно, что доминирующая роль государства в предоставлении транспортной инфраструктуры опять начнет возрастать. В 2002 г. общий объем инвестиций в частные объекты транспортной инфраструктуры, включенные в вышеупомянутую базу данных Банка, составил 5,2 млрд долларов США, т.е. около половины среднегодового объема инвестиций за предыдущие десять лет (10,3 млрд долларов США).

Согласно Плану действий в области инфраструктуры Банку предстоит играть все более важную роль в финансировании государственной инфраструктуры транспортного комплекса. В то же время у него есть инструменты и желание работать в рамках самых разных схем, существующих в транспортном комплексе (государственных, частных и комбинированных).

1.3 Содержание настоящего Руководства

Что касается содержания остальных частей настоящего Руководства, то в разделе 2 обсуждаются общие вопросы, связанные с правильным распределением ролей между государством и частным сектором. Сначала рассматриваются транспортные услуги, затем – транспортная инфраструктура и случаи, когда они объединены в рамках вертикально интегрированных структур. Здесь также описаны формы частно-государственного партнерства (ЧГП). В этом разделе приведены вопросы, которые сотрудники Банка должны задавать при проведении экспертизы проектов и которые помогут им оценить приемлемость предлагаемого ЧГП и его шансов на успех. Наконец, здесь подчеркивается, что сотрудники должны убедиться в приемлемости существующих механизмов нормативного регулирования.

В разделе 3 изложены операционные ориентиры применительно к конкретным видам транспорта. Далее здесь описаны основные инструменты, которые Банк может использовать в рамках государственных, частных и частно-государственных проектов. В этом разделе показаны возможности объединения различных инструментов Группы Банка в поддержку различных вариантов ЧГП.

2 РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РОЛЕЙ, РЕФОРМА И ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА

2.1 Какими должны быть транспортные услуги: государственными или частными?

В этом разделе рассматриваются вопросы предоставления и оперативного управления теми транспортными услугами, которые можно отделить от транспортной инфраструктуры, включая услуги авиалиний, стивидорных компаний, пароходств, баржевых компаний, предприятий, занимающихся автомобильными грузовыми перевозками, автобусных предприятий, транспортно-экспедиционных агентств, логистических компаний и т.д. В части этих услуг, Банк, как правило, будет содействовать тому, чтобы их предоставляли частные операторы на свободных рынках

(или по результатам периодических конкурсных торгов) и – при ограниченном конкурентном давлении – в условиях надлежащего нормативного регулирования (раздел 2.5).

Многие страны разочаровались в государственной системе предоставления транспортных услуг населению. Такое положение может объясняться целым рядом факторов:

- Наличие противоречий внутри самого государства, которое пытается одновременно разрабатывать отраслевую политику, устанавливать требования нормативного регулирования и выступать в качестве оператора.
- Возникновение неразберихи при попытках действовать, исходя из коммерческих интересов, и при этом преследовать социальные цели.
- Ограничение свободы управления, связанное с нормами и процедурами предоставления государственных услуг; например в случаях, когда штатное расписание и шкала заработной платы определяются не потребностями хозяйственной деятельности, а устанавливаются на одном уровне для разных отраслей.
- Ограничение финансовой автономии и объема инвестиций в силу существования государственных процедур бюджетирования.
- Конкуренция здравоохранения, образования, социального обеспечения и т.д. за получение ресурсов от центральных государственных ведомств.
- При наличии хозяйственной прибыли избыточные средства не реинвестируются в прибыльные направления деятельности, а используются для перекрестного субсидирования другой государственной деятельности.

За многими из этих проблем стоит тот факт, что, проводя свою политику в сфере транспорта, государство преследует самые разные цели, включая экономические, финансовые, социальные, природоохранные, а также многие другие цели, такие, как обеспечение обороноспособности или престижа страны. Эти цели нередко противоречат друг другу, некоторые из них трудно определить, а их приоритетность может меняться изо дня в день в зависимости от политических обстоятельств. Изначальная свобода государства в том, что касается выбора, достижения и поддержания баланса между многочисленными и изменчивыми целями, имеет огромное значение для демократического процесса. Однако это может затруднить государству эффективное управление хозяйственной деятельностью.

Частные предприятия, работающие в условиях свободного рынка, имеют более конкретные цели и стимулы. Как показывает международный опыт, *техническая эффективность* (производство конечной продукции при наименьших затратах) более вероятно может быть достигнута при частном управлении, когда руководство отвечает и должно отчитываться за достижение устойчивой и поддающейся измерению коммерческой цели. Достижение *аллокативной эффективности* (производство конечной продукции, в наибольшей степени удовлетворяющей рыночный спрос) более вероятно в условиях свободного рынка, где потребители могут открыто выражать свои требования, выбирая товары и услуги на рынке, и где цены отражают издержки производства.

Прямое участие государства в управлении делами транспортных предприятий может привести к снижению и технической, и аллокативной эффективности. Что касается технической эффективности, то, чем активнее государство участвует в управлении, тем больше вероятность того, что решения, оказывающие влияние на техническую эффективность (например, решения, связанные с кадровым обеспечением или инвестициями), будут зависеть от множества разных и изменчивых политических целей. Более того, поскольку результаты работы зависят от политических факторов, от руководителей трудно требовать отчетности за коммерческие показатели, что еще больше ослабляет стимулы к обеспечению технической эффективности. Аллокативная эффективность также может снизиться. Формирование цен с преследованием скорее политических целей, нежели чем с учетом издержек, может привести к неправильному распределению ресурсов. Кроме того, если государство само является поставщиком услуг, его финансовые интересы могут идти вразрез с предложениями, направленными на развитие конкуренции. В этом случае такое преимущество состязательных рынков как эффективность может быть утрачено.

Государственная собственность может оказывать подобное воздействие даже в тех случаях, когда государство старается не вмешиваться в экономику. Сам факт принадлежности предприятия государству может заставить руководителей предприятия выбрать те политические решения, которые, по их мнению, удовлетворят собственника. Он также может стать отрицательным стимулом для входа на рынок частных компаний, которые будут считать невозможным честное соревнование с командой, принадлежащей судье. Это не теоретические построения, а реальные последствия, с которыми Банк нередко сталкивался на практике.

Таким образом, разделение государственных функций разработки и проведения отраслевой политики и коммерческих функций хозяйственного управления является центральной задачей реформирования сферы транспортных услуг. Наиболее эффективной формой такого разделения обычно является приватизация; при этом защиту интересов государства обеспечивает конкуренция и/или независимый орган регулирования, а в случае необходимости принимаются специальные меры, направленные на сохранение физической и ценовой доступности услуг для бедных слоев населения. В случае необходимости предоставления государственных субсидий в целях обеспечения базового объема услуг для бедных в соответствии с политикой сокращения бедности, желательно, чтобы это были прямые субсидии, а не общая бюджетная поддержка поставщика услуг. Механизмы субсидирования должны быть адресными, прозрачными и, по возможности, ориентироваться на конечные результаты.

При достаточной коммерческой самостоятельности и правильном управлении некоторые государственные предприятия, предоставляющие транспортные услуги, могут добиться таких показателей эффективности и устойчивости, которые позволят им получить содействие со стороны Банка. Принимая подобные решения, сотрудники Банка должны учитывать то, как работал старый государственный поставщик услуг. Основы для проведения такой оценки представлены в обобщенном виде в таблице 1. Если результаты оценки дают серьезные основания для беспокойства, то финансовая поддержка такого предприятия со стороны Банка может быть оправдана при наличии заслуживающей доверия программы реформ. Такая программа, как минимум, должна устранять основные факторы, мешающие эффективной работе и финансовой устойчивости государственного сектора. В качестве альтернативы (или в дополнение) она может предусматривать поэтапное расширение участия частного сектора.

Условия проведения реформ, связанные с конкретным инвестиционным займом, должны касаться вопросов, входящих в сферу компетенции основного партнера Банка на уровне министерств, а также организаций-бенефициаров займа. Отдельные проекты не должны предусматривать выполнения условий, касающихся общетраслевой политики, за исключением ситуаций, когда эти условия действительно важны для успешного осуществления самих инвестиций. Вопросы отраслевой политики (особенно в странах со средним уровнем дохода) обычно решаются в рамках стратегического диалога с правительством страны, аналитической и консультационной деятельности, а также займов, направленных на решение вопросов политики.

Таблица 1. Определение экономической эффективности государственных поставщиков транспортных услуг

Показатель эффективности	Полезные аналитические методы/вопросы
Техническая эффективность	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Производительность труда и фондоотдача по сравнению с сопоставимыми государственными и частными операторами ▪ Наличие бюджетного и хозяйственного планирования ▪ Степень ориентации структуры управления/организации на коммерческие (а не функциональные) показатели ▪ Качество управления/руководства (отбор по личным заслугам, трудовому стажу или политическим соображениям?)
Аллокативная эффективность	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Уровень предоставляемых услуг (охват, частота, надежность, удовлетворенность потребителей и т.д.) по сравнению с сопоставимыми государственными и частными операторами ▪ Опыт предоставления минимального объема услуг (в соответствии с оговоренной политикой равного доступа) ▪ Факты, свидетельствующие о монополистской практике установления цен ▪ Прошлый инновационный опыт (в отличие от стандартной рутинной практики) ▪ Отсутствие конкурентного нейтралитета по отношению к частным конкурентам и факты, свидетельствующие о подавлении конкуренции
Финансовая эффективность	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Рабочие и операционные коэффициенты и доходность капитала по сравнению с сопоставимыми государственными и частными операторами ▪ Наличие отчетности по направлениям деятельности (где это применимо) ▪ Обоснованность ценовой политики, уровня и структуры цен ▪ Долгосрочные тенденции изменения реальных доходов и фактической себестоимости для каждого транспортного предприятия ▪ Достаточность капитала, строгость процедур выбора инвестиций и принятия решений о капиталовложениях

2.2 Какой должна быть транспортная инфраструктура: государственной или частной?

По сравнению с транспортными услугами аргументы в пользу государственной или частной собственности на объекты транспортной инфраструктуры не столь однозначны. Опасения, касающиеся влияния государственной собственности на эффективность, которые изложены в разделе 2.1, распространяются также и на инфраструктуру. Однако здесь могут возникнуть некоторые моменты, способные уравновесить эти опасения, а именно:

- ❑ В то время как большинство транспортных услуг можно успешно сделать конкурентными или состязательными, значительная часть объектов инфраструктуры либо имеют признаки естественных монополий (например, системы железнодорожного или водного транспорта), либо в силу преимуществ своего расположения дают большую рыночную власть тому, кто контролирует главную территорию (это касается многих портов и аэропортов).
- ❑ Иногда (например, в дорожном хозяйстве) расходы на инфраструктуру легче компенсировать за счет взимания платы за предоставление транспортных услуг, чем за счет прямого взимания платы с пользователей инфраструктуры, хотя во многих случаях (порты, аэропорты, воздушное пространство и т.д.) инфраструктура может стать важным источником валютных доходов.
- ❑ Для получения финансовой отдачи от инфраструктуры нередко требуется весьма длительный период времени, что связано с возникновением рисков. В отсутствие государственного софинансирования или покрытия некоторых рисков государством, или предоставления государством определенных экономических гарантий эти риски зачастую отталкивают частных инвесторов.
- ❑ Невозможность прямого возмещения затрат на транспортную инфраструктуру влечет за собой дистрибутивные последствия, которые могут иметь большое политическое значение (эти последствия требуют оценки, поскольку они, как правило, оказываются выгодными для небедных слоев населения).
- ❑ Иногда объекты транспортной инфраструктуры связаны с серьезными вопросами планирования, экологической безопасности или социальной защиты, что, по (правильному или ошибочному) мнению некоторых государств, оправдывает уровень государственного контроля, который обеспечивается правом собственности.

Во многих странах эти опасения еще больше укрепили глубоко укоренившиеся представления о том, что транспортная инфраструктура является частью государственного имущества, которое должно предоставляться как общественное благо, а не как хозяйственная деятельность, направленная на извлечение коммерческой выгоды. Однако независимо от того, что лежит в основе – мотивированный политический компромисс или более интуитивное культурное восприятие – в большинстве стран мира большая часть опорной транспортной инфраструктуры находится в собственности и под управлением государства, включая национальные и местные органы власти. К числу таких объектов инфраструктуры относятся практически все автомобильные дороги, внутренние водные пути, эксплуатируемое воздушное пространство, судоходные каналы, большинство объектов базовой портовой и аэропортовой инфраструктуры, метрополитен, трамвайные сети и практически вся

железнодорожная инфраструктура на четырех из пяти континентов (исключением является американский континент). Однако частный сектор принимает активное участие во всех перечисленных областях, предоставляя конструкторов и подрядчиков для строительства новых и содержания существующих объектов.

Следовательно, государственное владение и государственное управление объектами транспортной инфраструктуры – это распространенное и обоснованное политическое решение. Однако в случае выбора государственных поставщиков инфраструктурных услуг их следует подвергать такой же проверке на эффективность и устойчивость, как и государственные транспортные предприятия. Разделение управления хозяйствующим объектом и функций государственной отраслевой политики имеет здесь такое же большое значение, поэтому в тех случаях, когда государство является собственником, Банк обычно оказывает поддержку в проведении акционирования и коммерциализации государственных ведомств, отвечающих за предоставление инфраструктурных услуг. По мере возможности, Банк также поощряет конкурсное распределение капиталовложений и текущего финансирования, включая конкурсные закупки услуг по управлению объектами. Такая практика резко отличается от традиционных моделей, в рамках которых строительство, управление и содержание объектов транспортной инфраструктуры нередко осуществляют государственные организации, в результате чего на эти объекты распространяются те же риски, касающиеся эффективности работы, которые перечислены в разделе 2.1 применительно к транспортным услугам. Для того, чтобы государственные инфраструктурные компании могли работать эффективно, они должны иметь целевой источник дохода в виде платы, взимаемой с пользователей инфраструктуры, и получать все бюджетные ассигнования на основании детально проработанного долгосрочного финансового договора между самой компанией и государством-собственником; при этом такой договор должен предусматривать соответствующие стимулы к обеспечению эффективности.

Если правительство примет решение о проведении политики, предусматривающей расширение участия частного сектора в сфере транспортной инфраструктуры, то здесь есть направления, наиболее благоприятные для перехода на 100%-ную частную собственность или ЧГП. Проблемам ЧГП специально посвящен раздел 2.4. В разделе 3 участие частного сектора и ЧГП рассматриваются применительно к отдельным видам транспорта.

2.3 Случаи интеграции транспортной инфраструктуры и транспортных услуг

Иногда инфраструктурные и транспортные услуги предоставляются в рамках одной вертикально интегрированной структуры. Если в результате такой интеграции естественная инфраструктурная монополия распространяется на рынок предлагаемых транспортных услуг, необходимость интеграции следует поставить под сомнение.

Серьезные основания для вертикального разделения этих функций возникают в тех случаях, когда: (а) инфраструктурный компонент можно считать естественной монополией в силу эффекта масштаба и/или размера, возникающего в процессе его эксплуатации, но при этом (б) компонент, связанный с транспортными услугами, не дает такого эффекта, и его можно сделать конкурентным или периодически выставлять на конкурс. В странах, не желающих приватизировать опорную инфраструктуру, такое разделение может также стать более приемлемым способом привлечения частного сектора (через компонент, связанный с транспортными услугами). В прошлом многие

страны добились подобных выгод, разделив стивидорные функции и портовую инфраструктуру, а также национальные авиалинии и основные аэропорты. В таких случаях разделение может способствовать и расширению участия частного сектора, и развитию конкуренции в сфере транспортных услуг.

Что касается железнодорожного и массового городского пассажирского транспорта (метрополитен, трамваи), то здесь ситуация сложнее. Технический и экономический интерфейс между инфраструктурой и использующими ее транспортными средствами весьма сложен. Их разделение может затруднить и/или повысить стоимость управления таким интерфейсом. Более того, возможность поддержания активной конкуренции «на рельсах» в сфере пассажирских железнодорожных перевозок не столь очевидна, хотя здесь можно ввести периодические конкурсы на получение концессий и лицензий. До сих пор опыт немногих стран, где было проведено вертикальное разделение железнодорожной инфраструктуры и железнодорожных перевозок, не дал убедительных доказательств того, что вытекающие из этого экономические выгоды всегда превосходят технические неудобства. Банк пока не пришел к окончательному выводу по этому вопросу и готов работать с железнодорожными структурами обоих типов в зависимости от конкретных обстоятельств и желания операторов и государства добиться эффективной и устойчивой работы железных дорог.

2.4 ЧГП в сфере транспортной инфраструктуры

Существует несколько различных моделей участия частного сектора в сфере транспортной инфраструктуры, и Международная Финансовая Корпорация (МФК) финансирует эти схемы на протяжении многих лет. Основные формы такого участия описаны в работе Банка «Критерии и терминология базы данных об участии частного сектора в инфраструктурных проектах (Приложение 1)».³ Четыре из представленных в этой работе форм можно охарактеризовать как частно-государственное партнерство, в рамках которого государство и частный сектор делят риски между собой. К их числу относятся договоры управления, договоры аренды, концессии старых объектов транспортной инфраструктуры и концессии вновь построенных объектов транспортной инфраструктуры.

Во всех случаях для того, чтобы принятая схема оказалась жизнеспособной, она должна иметь финансовую привлекательность для частного сектора. Однако объем рисков, передаваемых частному сектору, неуклонно возрастает от первой из перечисленных категорий к последней. По мере увеличения рисков будет также возрастать стоимость кредитов и акционерного капитала для частных организаторов, а значит, планируемая прибыль должна быть больше, чтобы ЧГП было привлекательным для финансирования. В рамках концессионных транспортных соглашений государство нередко берет на себя значительные риски с тем, чтобы обеспечить приемлемый уровень затрат при осуществлении этой деятельности. В некоторых случаях риски государства имеют форму полных или частичных гарантий, однако существует множество других видов и градаций разделения рисков, зависящих от конкретного проекта. В настоящем разделе мы рассматриваем, в частности, вопрос о том, как сотрудники Банка должны определять приемлемость для поддержки со стороны Группы Банка концессий ЧГП, связанных с большими затратами и рисками для государства. Нужно, чтобы критерии оценки ЧГП были такими же объективными, как и в случае обычных закупок для государственных нужд; однако любое сложное

сочетание государственных и частных интересов ставит ряд конкретных вопросов, на которые необходимо ответить, а именно:

- Какие цели преследует данное ЧГП?
- Какова вероятность реального осуществления ЧГП?
- Может ли ЧГП обеспечить оптимальные результаты при данном уровне затрат?

Цели ЧГП: Как подчеркивалось в разделе 1.2, для того, чтобы Группа Банка могла поддержать проект ЧГП, он должен удовлетворять тем же критериям, что и стопроцентно государственный проект. Он должен быть направлен на поддержание или повышение физической и ценовой доступности транспорта для бедных слоев населения. Он должен отвечать требованиям Банка, касающимся природоохранных и других защитных механизмов. Он должен быть экономически обоснованным. Иногда государственные организации предлагают ЧГП, не ставя перед собой никаких четких целей, за исключением реализации политически важного, но экономически нецелесообразного проекта без каких-либо затрат со стороны бюджета. Или же у них есть четкие, но совершенно нереалистические цели, в соответствии с которыми частный сектор должен взять на себя большие риски за незначительную плату. Такие проекты, как правило, обречены на провал, однако, прежде чем государство осознает это, оно может потратить много времени и денег и лишиться доверия. В качестве альтернативы такие проекты можно спасти только путем постепенной передачи государству всех рисков, которые оно надеялось передать частному сектору. А это идет вразрез с главными целями ЧГП. Правильно структурированное участие частного сектора должно обеспечить передачу рисков и повышение эффективности. Однако ни одно ЧГП не может превратить плохие инвестиции в хорошие. К тому же, все ЧГП в силу своей природы будут оказывать в долгосрочной перспективе реальное и/или условное воздействие на бюджет.

Практическая осуществимость ЧГП: В целом, значительно расширить участие частного сектора в транспортных проектах можно только при наличии твердого курса на развитие частного предпринимательства в самых разных направлениях государственной деятельности, а также существования четкого административного порядка работы с предложениями о создании ЧГП. Для большинства крупных транспортных проектов финансирование в рамках ЧГП требует сложного процесса формирования (или наличия) благоприятной правовой и правоприменительной среды, а также привлечения квалифицированных советников по правовым и финансовым вопросам. Вследствие этого проекты ЧГП нередко связаны с большими транзакционными издержками. Не у всех министерств-организаторов ЧГП есть достаточные возможности для осуществления таких проектов или для управления специалистами, которые их осуществляют. Министерства должны иметь терпение и выдержку, чтобы пройти через период подготовки, который может продлиться несколько лет, и постоянно поддерживать свой потенциал, чтобы должным образом контролировать исполнение договора. Кроме того, для ЧГП необходим готовый к сотрудничеству частный партнер. Целесообразно уже на ранних этапах провести изучение рынка, чтобы определить вероятность проявления достаточной заинтересованности надежными частными партнерами. Если рынок заранее считает, что отбор будет нечестным, или что регулирование будет плохим, или что государство не сможет обеспечить выполнение концессионных соглашений, это сигнал об

опасности, который свидетельствует о том, что прежде чем ЧГП сможет добиться успеха, необходимо укрепить институциональное окружение.

Соотношение результатов и затрат: Предполагается, что соотношение результатов и затрат вследствие создания ЧГП должно быть таким же или лучше, чем в случае реализации полностью государственного проекта. Необходимо разработать «базовый сценарий» (или сопоставимую ситуацию) в случае реализации государственного проекта, и затем провести оценку чистых дополнительных выгод ЧГП по сравнению с этим сценарием. Такие выгоды могут быть связаны с ускоренной реализацией проекта (особенно если государство испытывает затруднения с бюджетом), с меньшим объемом затрат в течение всего срока службы и, возможно, с повышением качества услуг. Важно, чтобы при проведении оценки были правильно распределены риски. Если частному сектору передано слишком мало рисков, это, естественно, увеличит вероятные затраты государства. Другая крайность заключается в том, что, если частному сектору переданы не свойственные ему риски и он фактически не может ими управлять или определить их количественно, то финансовые издержки увеличатся, что также приведет к увеличению затрат по сравнению с сопоставимой ситуацией. Если коммерческие предпосылки кажутся оптимистичными, сотрудники должны объективно оценить условные издержки государства в случае возможного пересмотра соглашения в пользу концессионера, который может произойти на более позднем этапе. Пересмотру подвергаются около половины всех концессионных соглашений, что нередко обусловлено завышенными оценками спроса или дохода, или нереалистичными допущениями в отношении операционных издержек.

В таблице 2 обобщаются некоторые критерии, с учетом которых сотрудники Банка могут прийти к выводу о том, что ЧГП, связанное с большими государственными затратами и рисками, заслуживает поддержки со стороны Банка. Предлагаются три уровня отбора (скрининга). На первом уровне рассматриваются основные цели, что является необходимым условием для проведения дальнейших работ. Второй уровень скрининга носит более практический характер: если предлагаемый проект не удовлетворяет большинству критериев отбора, касающихся «практической осуществимости», шансы на его успешное осуществление невелики, а вероятность пустой траты сил значительна. Самым сложным является третий уровень: проведение сотрудниками Банка детального финансового анализа проекта обычно оправдано только в том случае, если предложение о создании ЧГП прошло предварительный квалификационный отбор двух первых уровней. Действительно, окончательная оценка соотношения результатов и затрат возможна только при наличии предложений с указанием цены.

Таблица 2. Критерии оценки предложений о создании ЧГП в области транспортной инфраструктуры

Первый уровень скрининга: Цели проекта
<ul style="list-style-type: none">• Проект отвечает общим требованиям проверки на экономическую целесообразность• Правительство четко сформулировало задачи использования кадров и капитала частного сектора• Предполагаемое распределение рисков реалистично отражает возможности принятия рисков• Физическая и ценовая доступность транспортных услуг для бедных слоев населения сохраняется на прежнем уровне или повышается

<ul style="list-style-type: none">• Проект отвечает требованиям Банка, касающихся природоохранных и других защитных механизмов
Второй уровень скрининга: Практическая осуществимость
<ul style="list-style-type: none">• Существует необходимая благоприятная правовая и правоприменительная среда• Правительство готово передать частному сектору соответствующие механизмы коммерческого управления для достижения целей проекта• Предложения о возмещении затрат за счет платы с пользователей и бюджетных ассигнований заслуживают доверия• Министерства-организаторы имеют хороший административный потенциал• Правительство готово принять и заключить контракты с опытными советниками• Имеется опыт успешной реализации ЧГП в других секторах экономики данной страны• Имеется опыт успешной реализации ЧГП в том же секторе экономики других стран• Смена правительств не предполагает отказ от принятых обязательств• Имеется опыт проведения закупок с использованием справедливых и прозрачных процедур• Сформированы или реально запланированы механизмы нормативного регулирования, способные обеспечить защиту сторон в процессе достижения предполагаемых целей (см. 2.5)• Заблаговременно выявлена большая заинтересованность частного сектора, включая вероятность предоставления финансовых ресурсов при разумной плате за риск
Третий уровень скрининга: соотношение результатов и затрат
<ul style="list-style-type: none">• Наличие чистой выгоды по сравнению с государственным проектом• Предложения обеспечивают финансовую устойчивость с учетом чувствительности к допущениям (а также возможности пересмотра договора в случае высокой чувствительности к рискованным допущениям, касающимся рынка или затрат)• Воздействия на государственные капитальные расходы и долгосрочные текущие расходы носят реалистичный и устойчивый характер и учитывают условные обязательства

2.5 Нормативные основы

Экономические нормативы, регулирующие работу транспортного сектора, важны в тех случаях, когда: (а) соответствующая транспортная инфраструктура или услуга является естественной монополией (как, например, железнодорожная сеть или аэропорт крупного города), и/или (b) речь идет о передаче большой рыночной власти (например, при заключении срочного эксклюзивного концессионного соглашения об организации автобусных перевозок или о предоставлении всех стивидорных услуг в конкретном порту); и/или (с) права и обязанности, сформулированные в договоре о частно-государственном партнерстве, зависят от нормативной интерпретации. Эти условия не всегда применимы, особенно в случае предоставления транспортных услуг. Там, где существует разумная конкуренция со стороны предложения (как это обычно бывает, например, в сфере автомобильных грузовых перевозок), рыночные механизмы предпочтительнее экономического регулирования. Примеры нормативного регулирования транспортного сектора можно также найти в других работах.⁴

В тех случаях, когда создание органа регулирования может быть оправдано с учетом государственных интересов, Группа Банка выступает в поддержку независимого регулирования в отличие от регулирования государственным ведомством. Это имеет

особое значение на тех рынках, где государство является заинтересованной стороной либо как собственник одного из участников (например, как собственник паромства или авиакомпаний), либо как потребитель (например, как покупатель в рамках договора о предоставлении услуг общественного транспорта). Полностью независимое регулирование не всегда достижимо в короткие сроки, однако оно должно стать четко сформулированной целью и с самого начала найти отражение в процедурах регулирования услуги.

Расплывчатые предложения о назначении органа регулирования никогда не должны приниматься просто как символ, обеспечивающий политическую приемлемость участия частного сектора. Однако опыт показывает, что даже независимый орган регулирования может быть неэффективным и оказаться под влиянием групп, имеющих особые интересы, включая правительство. Необходимо всестороннее проанализировать все детали предлагаемой регулятивной структуры, а именно:

- реальную степень ее независимости от особых интересов каких-либо сторон процесса регулирования, включая любых государственных участников данной отрасли;
- действенность ее юридических прав и обязанностей, касающихся достижения целей регулирования;
- имеющиеся в ее распоряжении кадры и ресурсы, обеспечивающие выполнение возложенных на нее функций на постоянной основе. В некоторых странах в силу ограниченности ресурсов может быть желательным создание межотраслевого органа регулирования или заключение внешних контрактов на выполнение некоторых регулятивных функций.

Если проекты Группы Банка зависят от наличия эффективных нормативных основ, сотрудники Банка должны рассмотреть вопрос о том, как помочь правительству в формировании надлежащего режима регулирования. Кроме того, они должны попытаться обеспечить наличие финансовых ресурсов и кадров, необходимых для минимального набора средств нормативного регулирования, включая определение стоимости активов, регулятивные методы учета, методы определения эффективности, процедуры проведения консультаций и т.д.⁵ В дальнейшем мониторинг эффективности регулирования должен стать важной частью мониторинга проекта.

В одной из своих последних работ⁶ Всемирный банк выдвигает веские доводы в пользу заключения «регулятивных контрактов», в частности, в рамках ЧГП. Не полагаясь на интерпретацию органа регулирования, эти контракты определяют конкретные права и обязанности государственных и частных партнеров. В транспортном комплексе регулирование на основе контракта обычно используется не в масштабах всей отрасли, а применительно к конкретным проектам. Во многих случаях по контракту регулируются концессионные платные дороги, а также переданные в долгосрочную концессию порты и аэропорты. Если есть достаточная уверенность в том, что контрактное право и механизмы арбитражного разбирательства обеспечат защиту прав сторон при возникновении спора, орган регулирования не требуется.

Регулирование технической безопасности не является предметом настоящего Руководства, однако оно имеет большое значение для работы транспортного комплекса. Эффективный режим технической безопасности, охватывающий и

инфраструктурного оператора, и поставщика услуг, должен лежать в основе любого распределения ролей между государством и частным сектором. Нет никаких оснований для того, чтобы отдавать предпочтение государственному или частному механизму организации работы транспорта только по соображениям безопасности. Однако экономическое регулирование, внедряемое наряду с принципами частного предпринимательства, должно быть построено таким образом, чтобы не сокращать стимулы к обеспечению безопасности и не создавать случайные препятствия, мешающие обеспечению безопасности. В некоторых случаях – например, на воздушном транспорте – безопасность и другие параметры эффективнее всего регулировать на региональной основе.

3 ОПЕРАЦИОННЫЕ ОРИЕНТИРЫ

3.1 Введение

Международный опыт, накопленный в странах с рыночной экономикой, свидетельствует о наличии некоторых общих тенденций. В целом, частная собственность на транспортные услуги гораздо больше распространена, чем частная собственность на транспортную инфраструктуру. Грузовой транспорт чаще находится в частной собственности, чем пассажирский. Частная собственность преобладает в сфере автомобильных грузовых перевозок и экспедиции грузов, однако в сфере железнодорожных перевозок до сих пор встречается крайне редко во всех уголках планеты. Международный опыт – это один из важнейших факторов, определяющих круг приемлемых вариантов. Однако в том случае, если есть благоприятные условия и ожидаются однозначные выгоды, Банк должен быть готов поддержать и более радикальные варианты. В остальной части раздела 3, не отличающийся излишне директивным характером, рассматриваются функции государства и частного сектора в различных видах транспорта, включая те, которые являются наиболее вероятными кандидатами на получение поддержки со стороны Банка. Более подробный анализ этих видов транспорта с примерами из международного опыта приведен в ряде отраслевых руководств и документов.^{7 8 9 10}

3.2 Автомобильный транспорт

Дорожная инфраструктура. Предполагается, что в обозримом будущем строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог будут в основном финансироваться государством, а работы будут выполняться по контрактам, заключаемым на конкурсной основе. Банк поддерживает идею создания независимых Дорожных советов, представляющих интересы различных групп пользователей в осуществлении надзора за сетью автомобильных дорог. За строительство и содержание дорог должны скорее отвечать специализированные дорожные ведомства, нежели государственные департаменты. Иногда в целях ликвидации последствий длительного недофинансирования содержания дорог Банк поддерживает государственные организации типа «Дорожных фондов». Они должны частично содержаться за счет пользователей дорог с использованием приемлемых принципов платности и работать в соответствии с высокими стандартами государственного управления под надзором Дорожных советов. Здесь по-прежнему остается возможность для создания ЧПП в целях увеличения пропускной способности дорожной инфраструктуры за счет строительства крупных магистралей, мостов и тоннелей. Вполне вероятно, что

заключение многолетних контрактов и концессионных соглашений на содержание автомобильных дорог в масштабе района расширит возможности для привлечения частного сектора. Возможными кандидатами на применение ЧПП являются также «умные транспортные системы» (УТС), использующие такие технологии, как зональные схемы оплаты проезда по дорогам, поскольку связанные с ними риски можно частично перенести на частный сектор.

Автомобильные грузовые перевозки. Как показывает международный опыт, осуществление автомобильных грузовых перевозок частными операторами на свободных рынках – это оптимальная схема организации таких перевозок. Маловероятно, что Банк окажет финансовое содействие государственной компании, занимающейся автомобильными грузовыми перевозками. Однако во многих странах-клиентах эта индустрия еще слабо развита, т.ч. таким странам можно оказать содействие в развитии предприятий, осуществляющих автомобильные грузовые перевозки, и создании транспортно-экспедиционных компаний.

Автомобильные пассажирские перевозки. Наиболее предпочтительной моделью для Банка является развитие индустрии конкурентных или периодически выставляемых на конкурс перевозок, осуществляемых частными автобусными компаниями, которые получают определенное возмещение затрат или заключают договоры на оказание общественных услуг в целях выполнения обязательств по обслуживанию населения. Однако государственная собственность по-прежнему широко распространена в некоторых странах-заемщиках. Содействие может быть оказано тем, у кого есть эффективные и устойчивые модели хозяйственной деятельности, и/или увязано с реализацией продуманных планов проведения реформ, предусматривающих поэтапное расширения участия частного сектора в предоставлении услуг.

«Неформальные» поставщики услуг. К их числу относятся пешеходы, которые разносят товары, а также велосипеды, деревенские лодки и небольшие моторизованные транспортные средства, причем число последних резко увеличивается по мере повышения уровня доходов. Во многих развивающихся странах существует огромное количество самых разных мелких перевозчиков, которые нередко играют более важную роль, чем формальные поставщики транспортных услуг, и служат одним из основных источников занятости для бедных слоев населения. Во многих случаях эти виды транспорта являются единственным реальным и недорогим средством передвижения на местах. В отсутствие развитого рынка капитала Группа Банка может оказать содействие в развитии этих видов деятельности за счет микрокредитования. Кроме того, Банк может предоставить консультации по вопросу о том, следует ли регулировать такие услуги, и если да, то каким образом (в том случае, если есть веские основания для вмешательства в интересах государства), и как это можно сделать, не уничтожив дух предпринимательства и не снижая ценовую доступность таких услуг.

3.3 Морской и внутренний водный транспорт

Навигационная инфраструктура. Практически везде ответственность за предоставление и содержание обычной навигационной инфраструктуры, такой, как судоходные каналы, навигационные объекты каналов и средства навигационной безопасности, возлагается на государство. Отчасти это связано с традиционными представлениями о «свободе мореплавания», отчасти – с трудностями взимания прямой платы с пользователей. В этой сфере очень мало ЧПП. В то же время многие функции

(например, дноуглубительные работы, предоставление и содержание навигационных средств) вполне можно передать по контрактам частным компаниям. Кроме того, частные компании могут быть поставщиками отдельных автономных объектов – например, крупных новых судоходных шлюзов – и возмещать затраты за счет платы с пользователей.

Портовая инфраструктура. Государственная собственность на портовую инфраструктуру – вполне обычное явление во всех странах мира. В отношении крупных государственных портов Банк отдает предпочтение арендной модели. В рамках этой модели государство выступает в роли акционированного арендодателя порта, находящегося в коммерческом управлении. Государственный арендодатель не предоставляет стивидорных услуг грузоотправителям, а отвечает за содержание каналов, причалов, коммуникаций и объектов общего пользования (например, внутрипортовых автомобильных дорог). Однако многие из этих функций – например, буксировка, содержание причалов и т.д. – могут быть переданы по контрактам частному сектору.

Банк также поддерживает передачу в частную собственность самих портов, а конкуренция между портами оказывается полезной, когда она бывает продолжительной. В случаях, когда частные инвестиции зависят от получения эксклюзивных прав, необходимо проследить за тем, чтобы процедура предоставления таких прав была справедливой и прозрачной и чтобы были сформированы надлежащие нормативные основы.

Стивидорные услуги. В рамках арендной модели работы портов стивидорные услуги предоставляются частным сектором. Для этого необходимо создание целого ряда лизинговых, концессионных или владельческих структур. Конкуренция между стивидорами также приветствуется, если это позволяет грузооборот. Банк не исключает возможности финансовой поддержки существующих государственных стивидоров в портах, у которых есть эффективные и устойчивые модели хозяйственной деятельности, проверенные на практике. Такая поддержка может быть также оказана государственным стивидорам, которые осуществляют деятельность на временной основе в период подготовки к приходу частного сектора и, возможно, внедрению конкуренции. В очень мелких портах общего пользования (например, в речных портах) разделение различных видов деятельности может оказаться экономически нецелесообразным, а правильное решение будет заключаться в создании объединенного государственного порта, с возможной передачей функций управления (содержания) частному сектору на основании контракта.

Судовые и баржевые перевозки. Лучшими поставщиками услуг морского и речного транспорта являются частные компании, осуществляющие деятельность на свободном конкурентном рынке. Из этого следует, что Банк вряд ли окажет прямое содействие в финансировании инвестиций в государственные парокходства, если такие инвестиции не являются частью плана приватизации. В особых случаях – например, когда речь идет об автомобильных паромах, которые фактически являются частью государственной дорожной сети – Банк может рассмотреть вопрос о финансировании государственных судовых перевозок. Однако даже в этих случаях общей тенденцией является конкурсное заключение контрактов на оказание услуг.

3.4 Воздушный транспорт

Аэронавигационная инфраструктура. Практически во всех странах мира поставщиком аэронавигационных услуг является государство. Аэронавигация – это географическая монополия, но при этом она является сферой деятельности, где существуют развитые и общепризнанные системы взимания прямой платы с пользователей аэронавигационных услуг. Во многих случаях доходный потенциал достаточно велик для того, чтобы обеспечить привлекательность ЧПП, однако большинство стран отказались от этого механизма – отчасти из-за опасений населения по поводу безопасности. При том, что в большинстве стран аэронавигационные услуги, вероятно, останутся в компетенции государства, есть веские основания для того, чтобы акционировать аэронавигационные службы. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) поддерживает такой подход.

Аэропортовая инфраструктура. В большинстве стран большая часть крупных аэропортов находится в собственности и под управлением государства, хотя частный сектор постоянно увеличивает свое присутствие. Во многих случаях правительства не хотят приватизировать крупные аэропорты в силу стратегических и/или регионально-монопольных соображений, а мелкие – потому, что они не обладают финансовой независимостью. Маловероятно, что Банк будет оказывать содействие традиционным аэропортам, которые находятся под управлением государственного ведомства, за исключением случаев, когда такое содействие оказывается в процессе перехода на коммерческие принципы ведения дел.

Одним из возможных подходов является акционирование в рамках модели, аналогичной арендной модели, когда государственная компания выступает в качестве «арендодателя» по отношению к целому ряду частных «арендаторов». Однако аэропорты также бывают хорошими объектами для приватизации или заключения долгосрочных концессионных соглашений с частным сектором (при наличии необходимых регулятивных механизмов). Это относится и к аэропортам в целом, и к основным объектам аэропортовой инфраструктуры, таким, как пассажирские и грузовые терминалы.

Аэропортовые услуги. Частный сектор является наиболее предпочтительным поставщиком таких аэропортовых услуг, как обработка багажа, услуги кафе и ресторанов, заправка авиатопливом, организация парковки автомобилей и т.д. Частный сектор может предоставлять эти услуги с использованием целого ряда хорошо проработанных механизмов управления, лизинга, концессии или владения. Однако в случае аэропортов регионального значения отделение различных видов деятельности от функций арендодателя может оказаться экономически нецелесообразным. Здесь приемлемым решением может быть создание государственного аэропортового комплекса, управление которым может осуществляться по контракту с частным сектором.

Пассажирские и грузовые авианперевозки. Оптимальным поставщиком услуг авиалиний (и авиации общего назначения), как правило, является частный сектор, осуществляющий деятельность на свободном конкурентном рынке. Маловероятно, что Банк будет оказывать прямое содействие в финансировании инвестиций в государственные коммерческие авиалинии, за исключением случаев, когда такое содействие оказывается в рамках плана приватизации.

3.5 Железнодорожный транспорт

Железнодорожная инфраструктура. В состав железнодорожной инфраструктуры входят путевое хозяйство, мосты, тоннели, сортировочные станции, трансформаторы и контактная сеть, телекоммуникационное оборудование и системы управления подвижным составом. В последнее время частный сектор начал более активно участвовать в работе объектов железнодорожной инфраструктуры, прежде всего, за счет передачи в концессию или приватизации вертикально интегрированных и преимущественно грузовых железных дорог. Группа Банка оказала содействие в приватизации целого ряда железных дорог этой категории и продолжит работу в этом направлении.

В отличие от грузовых, большинство преимущественно пассажирских железных дорог остаются в собственности государства и получают бюджетные ассигнования и на осуществление перевозок, и на инвестиции в инфраструктуру. Как правило, они не могут добиться финансовой самостоятельности ни в случае принадлежности государству, ни при передаче в частные руки. В целом, Банк будет оказывать содействие таким железным дорогам, если они смогут эффективно выполнять важные социальные и/или экономические функции, которые трудно выполнить другими способами. Во многих случаях вертикально интегрированные железные дороги смогут получить финансовое содействие в процессе проведения реформы железнодорожного транспорта, предусматривающей их акционирование и реструктуризацию на коммерческих началах с формированием устойчивых целевых механизмов получения доходов.

При определенных и четко сформулированных условиях ЧПП имеет широкие перспективы в сфере железнодорожной инфраструктуры. Это особенно верно для обособляемых, построенных «с нуля» объектов, таких, как обособленные скоростные железнодорожные линии, новые грузовые железнодорожные линии, новые железнодорожные телекоммуникационные системы, а также для проектов реконструкции крупных станций и др. Гораздо труднее организовать ЧПП для конкретного объекта инфраструктуры, который входит в состав уже действующей пассажирской железной дороги. Это связано со сложными интерфейсными рисками, обусловленными работой подвижного состава, техническими «окнами» в расписании, финансовыми аспектами и соображениями безопасности. Распределение таких рисков и управление ими могут оказаться трудной задачей.

Железнодорожные перевозки. Большинство железных дорог разных стран мира по-прежнему работают по принципу вертикальной интеграции инфраструктуры и перевозок - либо в рамках одной компании, либо в рамках холдинга, в состав которого входят смежные подразделения или компании. Модели, предусматривающие полное разделение железнодорожной инфраструктуры и железнодорожных перевозок (как в некоторых странах Европы и в Австралии), еще должны доказать, что они более эффективны в долгосрочной перспективе. Как отмечалось в разделе 2.3, Банк готов работать и с интегрированными, и с разделенными железнодорожными компаниями в целях финансирования инфраструктуры и подвижного состава в зависимости от того, насколько твердо операторы и государство намерены добиваться эффективной и устойчивой работы железных дорог. К тому же, появление в течение нескольких последних лет целого ряда независимых международных частных операторов подвижного состава, осуществляющих грузовые и региональные пассажирские

перевозки, открывает определенные перспективы. Это позволяет привлечь частный сектор в железнодорожную отрасль и способствует развитию конкуренции на рынках.

3.6 Городской массовый скоростной (рельсовый) транспорт

По целому ряду технических и экономических причин эти системы (в основном, метрополитен) практически всегда являются вертикально интегрированными. Большинство существующих систем находятся в государственной собственности, а некоторые из них очень хорошо управляются. Однако есть также примеры успешного концессионирования метрополитена, и это следует рассматривать в качестве одного из возможных вариантов в случае плохой работы государственного оператора старого типа. В зависимости от обстоятельств финансовое содействие в проведении ремонта, развитии и переоснащении систем массового скоростного транспорта может быть оказано и в рамках государственной схемы, и в рамках ЧГП.

Строительство новых систем массового скоростного транспорта (МСТ) связано с очень большими техническими трудностями и очень большими затратами. Новые системы МСТ редко встречаются в бедных странах, но становятся все более популярными в странах со средним уровнем дохода. В целом, при наличии экономических предпосылок желательно, чтобы частный сектор принимал какое-то участие в работе МСТ, хотя активная финансовая поддержка со стороны государства, как правило, неизбежна, а возможности государственного бюджета могут стать главным ограничивающим фактором.

3.7 Инструменты поддержки со стороны Группы Всемирного банка

Группа Всемирного банка располагает целым рядом основных инструментов, которые могут быть использованы для оказания содействия в развитии, совершенствовании и обеспечении устойчивости транспортной инфраструктуры и транспортных услуг.

- Диалог по вопросам отраслевой политики
- Техническое содействие
- Инвестиционные займы Международной Финансовой Корпорации (МФК)
- Инвестиционные займы Международного Банка Реконструкции и Развития (МБРР) /Международная Ассоциация Развития (МАР)
- Программные займы МБРР/МАР
- Гарантии и страховые продукты Многостороннее Агентство по Гарантированию Инвестиций (МИГА)
- Гарантии МАР/МБРР

Эти инструменты являются средствами для достижения целей, перечисленных в разделе 1.2, независимо от того, кто получает поддержку: государственный сектор, частный сектор или ЧГП. Описание этих инструментов с краткими комментариями по поводу их применения приведено в таблице 3. Эти инструменты нельзя назвать взаимоисключающими. Так, займы Всемирного банка и МФК и гарантии МИГА можно одновременно использовать для осуществления одного проекта ЧГП. Помимо перечисленных есть и специальные инструменты (например, Глобальный экологический фонд), которые предназначены для финансирования грантов на

реализацию проектов, способствующих повышению устойчивости работы городского транспорта, и могут использоваться для оказания содействия государственному или частному секторам.

Сотрудники Банка должны рассматривать весь спектр функций, которые государство и частный сектор могут законным образом выполнять транспортном секторе, а также весь набор инструментов Группы Банка, которые можно использовать в поддержку отраслевой политики и инвестиций, связанных с выполнением этих функций. Дествуя таким образом, Группа Банка сможет предоставлять своим клиентам услуги более высокого качества.

Таблица 3. Ориентировочный перечень областей применения основных инструментов Группы Всемирного банка

	Транспортная инфраструктура и услуги государственного сектора	Транспортная инфраструктура и услуги частного сектора	ЧГП в сфере транспортной инфраструктуры и услуг
Диалог по вопросам отраслевой политики	Анализ местных проблем и представление тщательно проработанных вариантов экономической политики для отрасли в целом и/или отдельных проектов (государственные, частные и ЧГП), а также ознакомление с международным опытом с его уроками		
Техническое содействие (ТС)	Может быть использовано для определения и/или осуществления институциональных, организационных, регулятивных или хозяйственных реформ на государственных предприятиях или для их подготовки к расширению участия частного сектора	Частные компании не имеют права на получение ТС, однако результаты контрольных исследований частного сектора и изучения постприватизационных показателей работы концессий могут стать моделью для других государств, рассматривающих возможность проведения такой политики	ЧГП обычно устанавливают очень высокие требования к услугам специалистов, которые можно удовлетворить за счет ТС при условии успешного проведения первоначального скрининга (см. таблицу 2)
Займы МФК	МФК может оказать финансовое содействие государственной организации в процессе приватизационного акционирования. В качестве альтернативы МФК может оказать содействие в удовлетворении финансовых потребностей, связанных с частным приобретением государственного предприятия (включая стоимость покупки)	МФК может предоставить заем любой частной компании транспортного комплекса, включая инфраструктурные компании и операторов	МФК может предоставить заем частной компании, победившей на конкурсных торгах в рамках ЧГП
Инвестиционные займы МБРР/МАР	МБРР и МАР могут предоставлять займы на нужды государственных предприятий транспортного комплекса в целях финансирования инвестиций, структурных реформ или издержек переходного периода, связанных, например, с реструктуризацией занятости на предприятиях	Займы могут предоставляться правительству или под государственные гарантии для последующего перекредитования мелким и средним частным компаниям-операторам (например, в рамках проектов развития села)	МБРР и МАР могут предоставлять займы государственному сектору с тем, чтобы он мог выполнить свои финансовые обязательства в рамках ЧГП. Эти займы могут дополнять займы МФК (см. выше).

<p>Программные займы МБРР/МАР</p>	<p>Клиенты могут получать такие займы в случае реализации программы отраслевых реформ, которую трудно увязать с конкретным инвестиционным займом</p>		<p>Часть средств программного займа может быть использована в поддержку финансовых обязательств государства в рамках ЧГП.</p>
<p>Гарантии МИГА</p>		<p>МИГА предоставляет гарантии от некоммерческих рисков (передача прав собственности, неконвертируемость, экспроприация, война, гражданские беспорядки, нарушение условий контракта) инвесторам (включая подрядчиков, эксплуатационные организации, а также поставщиков услуг по содержанию и техническому обслуживанию) и коммерческим банкам. Гарантии в случае нарушения условий контракта представляют особый интерес для ЧГП, поскольку они страхуют инвестора/кредитора от несоблюдения государством или субнациональным образованием его обязательств в рамках ЧГП, включая платежные обязательства.</p>	
<p>Гарантии МБРР/МАР</p>		<p>Гарантии с частичным покрытием риска и частичное гарантирование кредитных рисков – это страхование долговых обязательств или денежных потоков частных инвесторов в связи с конкретными проектными рисками, касающимися ответственности или платежных обязательств государства, или оговоренными политическими рисками. При этом необходимы контр-гарантии государства.</p>	

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Infrastructure Action Plan. July 2003. Infrastructure Vice Presidency. World Bank, Washington, DC.
- ² Private Participation in Infrastructure Project Database (Appendix 1). World Bank, Washington, DC.
- ³ Criteria and Terminology of the Private Participation in Infrastructure Project Database (Appendix 1). World Bank, Washington, DC.
- ⁴ Estache, A. and G. de Rus, eds. 2000. Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: WBI Development Studies. World Bank, Washington, DC.
- ⁵ Estache, A. 2003. Institutional Aspects of Infrastructure Regulation. Conference Paper, Berlin.
- ⁶ Bakovic, T., B. Tenenbaum, and F. Woolf. 2003. Regulation by Contract. Working Paper No. 14. World Bank, Washington, DC.
- ⁷ Public-Private Options for Developing, Operating and Maintaining Highways: Toolkit for Policymakers. 2003. World Bank, Washington, DC.
- ⁸ Port Reform Toolkit. 2003. World Bank, Washington, DC.
- ⁹ Kopicki, R. and L. Thompson. 1995. Best Methods of Railway Restructuring and Privatization. World Bank, Washington, DC.
- ¹⁰ Gwilliam, K., L. Thompson and N. Shaw. 1996. Concessions in Transport. TWU-27. World Bank, Washington, DC.