

# Инвестиционная политика ЕС на транспорте

**Европейский союз выделяет 14 млрд. евро на проекты восстановления и развития железных дорог стран Центральной и Восточной Европы, ставших членами сообщества после 2004 г. Только реализация правительствами и железными дорогами глобальных планов может эффективно изменить положение в железнодорожной отрасли. Данные инвестиции, являясь элементом политики Cohesion («Интеграция») в отношении 10 новых членов ЕС, включены в семилетнюю программу, выполнение которой начато 1 января 2007 г., а завершение намечено на 2013 г. Чтобы оценить масштабы этих инвестиций, можно отметить, что бюджет программы Trans-European Transport Network для 15 стран — «старых» членов ЕС составляет только 7 млрд. евро.**

С точки зрения Европейской комиссии, данная политика оправдана. В странах Центральной и Восточной Европы (СЕЕ) в годы централизованной экономики доля железнодорожного транспорта на рынке перевозок достигала 45%. Даже после последних лет упадка их доля все еще превышает 30%, что вдвое больше, чем имеет место в Западной Европе (рис. 1). Восстановление позиций железных дорог новых стран-членов на рынке или, по крайней мере, предотвращение дальнейшего их ослабления является важнейшей задачей транспортной политики ЕС. Более активное использование железных дорог представляется весьма важным для повыше-

ния эффективности транспортной системы в целом.

Исторически роль железных дорог в регионе СЕЕ определялась их значением в экономике, ориентированной на развитие тяжелой промышленности. В то же время число владельцев и пользователей личного автомобильного транспорта было ограничено. Значительные объемы грузовых и пассажирских перевозок давали достаточно высокие доходы для финансирования текущего содержания инфраструктуры, а часть доходов от грузовых перевозок направлялась на субсидирование пассажирских. В 1960-х и 1970-х годах во многих странах государство вложило крупные средства в развитие национальных

железных дорог, и, что примечательно, многие железнодорожные системы не нуждались в эксплуатационных субсидиях из государственного бюджета.

Ситуация драматически изменилась после 1990 г., когда почти вдвое сократились объемы перевозок и пассажиров. Спад в тяжелой промышленности и быстрый рост парка личных автомобилей привели к тому, что железные дороги не могли больше покрывать эксплуатационные расходы за счет доходов. Появилась необходимость для ряда государств в реструктуризации железных дорог и оказании им финансовой поддержки, однако многие правительства не имели возможности или желания компенсировать недостаток средств. На рис. 2 показано, что финансовые вливания в железнодорожный сектор со стороны правительств в странах — новых членах ЕС остаются низкими по сравнению со странами Западной Европы.

## Выгоды от членства в ЕС и обязательства

Ожидается, что вхождение в ЕС гарантирует серьезный и стабильный рост его новым членам. На деле в момент вступления темпы экономического роста в регионе СЕЕ были выше средних по ЕС. Вступление в ЕС обязывает новых членов к участию в пополнении бюджета сообщества, но в обмен через политику Cohesion они получают существенную финансовую поддержку, стимулирующую развитие экономики и интеграцию с другими членами союза.

Благодаря поддержке ЕС и финансированию из национальных бюджетов инвестиции в транспортную инфраструктуру во вновь вступивших странах составляют теперь не менее 0,8% валового внутреннего продукта (ВВП), т. е. выросли до средней по ЕС величины. Предварительные оценки показывают, что в 2007–2013 гг. инвести-

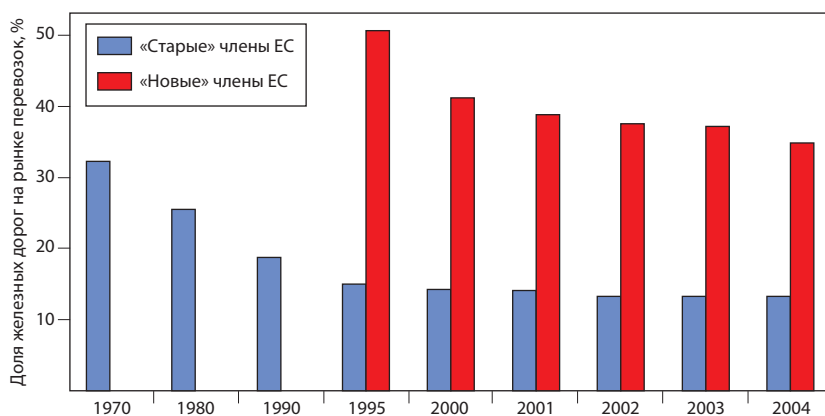


Рис. 1. Доля железных дорог на рынке грузовых перевозок стабилизировалась в 15 странах ЕС, но продолжает снижаться во вновь вступивших

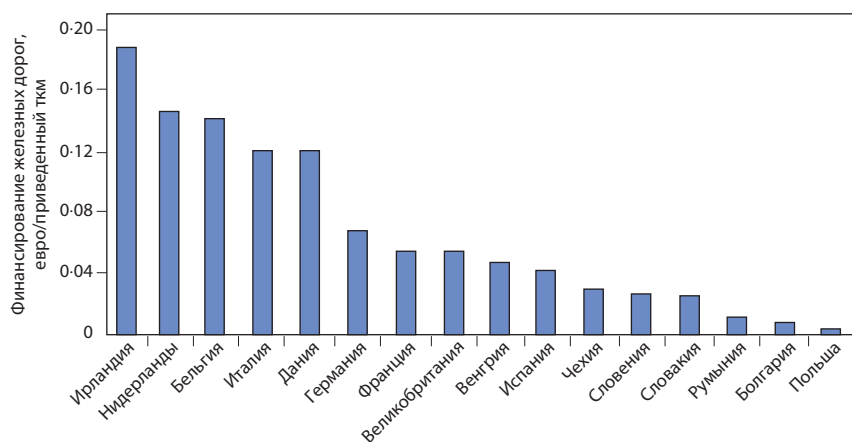


Рис. 2. Государственное финансирование железных дорог некоторых стран — членов ЕС в 2004 г.

ции в транспортную инфраструктуру Польши и Болгарии достигнут 0,8–1 % ВВП, Чехии и Венгрии — от 1,5 до 2%. Однако это все еще недостаточно высокий показатель относительно рекомендаций Мирового банка. По данным выполненного этим банком обзора транспортно-общественные инвестиции в развитие транспорта должны составлять от 2 до 2,5 % ВВП, а в странах, проводящих радикальную модернизацию, — не менее 3,5 %.

### Законодательная база

Членство в ЕС предполагает не только решение финансовых вопросов, но и следование единой законодательной базе. Проводимая ЕС политика базируется на либерализации железнодорожного сектора и трансформации государственных железных дорог в бизнес-структуры. Созданная для этого законодательная база призвана создать для компаний условия конкуренции на единой основе.

В частности, от правительств требуются гарантии стабильного финансирования (директива ЕС 91/440). Согласно регулируемому акту 1191/69, правительства должны компенсировать компаниям железнодорожного и других видов транспорта расходы по нерентабельным, но социально необходимым перевозкам. В то же время директива

ЕС 2001/12 требует от правительств отделения функций управления инфраструктурой от ее эксплуатации. Более того, эти рамки налагают ограничения на масштабы финансовой помощи государства компаниям и обязывают правительства гарантировать экономическую сбалансированность эксплуатации железнодорожной сети (директива ЕС 2001/14). Последняя директива также регламентирует порядок распределения пропускной способности, определения и взимания платы за доступ к инфраструктуре и сертификации технических средств с точки зрения безопасности.

Правительства стран — новых членов ЕС не участвовали в разработке этого пакета документов, поскольку соответствующие законодательные акты были подготовлены и приняты до 2004 г. Однако соблюдение условий, оговоренных в упомянутых актах, было условием для вступления в ЕС. Поэтому неудивительно, что в отчете комиссии по выполнению директив первого железнодорожного пакета, опубликованном в мае 2006 г., зафиксировано, что указанные положения внесены в законодательную базу стран — новых членов ЕС, но адекватно не выполняются по разным причинам. Поэтому правительства этих стран получили напоминание об обязанности приступить к инвестициям в железнодорожный сектор из национальных бюджетов.

### Отсутствие комплексных планов

В течение подготовительного периода, когда правительства стран региона СЕЕ готовили законодательную базу для своего железнодорожного транспорта, они получили значительную инвестиционную поддержку ЕС на реконструкцию транспортных коридоров, связывающих их с остальными регионами Европы. Эта помощь пришла на период, когда планы реформирования и развития железных дорог региона только обсуждались. Поскольку помощь предназначалась только на развитие трансевропейских коридоров, отсутствие полных комплексных и детальных планов развития не представляло практического препятствия. Ситуация изменилась, когда эти страны стали полноправными членами ЕС.

В 2006 г., когда шли переговоры по распределению финансирования на 2007–2013 гг., Европейская комиссия подчеркивала необходимость приоритетности инвестиций в транспорт и выражала сожаление по поводу отсутствия полноценных программ для железнодорожного сектора в регионе СЕЕ. В то же время Сообщество железных дорог Европы (CER) отмечало необходимость финансовой стабильности в секторе железных дорог региона и выделения значительных ресурсов на их модернизацию. И Европейская комиссия, и CER предостерегали правительства от пренебрежения вопросами развития железных дорог и повторения ошибок 15 стран — старых членов ЕС, имевших место в 1960-х годах.

### Необходимо оживление

Недавно вступившие в ЕС страны имеют преимущество, заключающееся в наличии хорошо развитых железнодорожных сетей и высокой доле этого вида транспорта

на рынке. Однако избыток провозных мощностей как следствие снижения объема перевозок после 1990-х годов быстро превратился в финансовое бремя для правительств этих стран. В результате железнодорожные системы вступили в период спада: недостаток доходов пытались в какой-то степени компенсировать повышением проездной платы и тарифов. Однако эти мероприятия вели к снижению привлекательности железных дорог для потребителей, потере доли на рынке и дальнейшему снижению доходов.

Данное положение необходимо изменить поиском нового баланса между уровнем государственного финансирования железнодорожного сектора и ценовой политикой в отношении других видов транспорта. Реструктуризация железнодорожной отрасли необходима для приведения уровня предоставляемого обслуживания в соответствие со спросом, что подразумевает сокращение расходов и, возможно, в некоторых случаях размеров сетей. Более высокая производительность труда и эффективность использования основных фондов являются важнейшими составляющими процесса.

Иначе говоря, железнодорожный сектор в недавно вступивших в ЕС странах требовал оживления, и политика ЕС по созданию и поддержанию адекватной транспортной системы с соответствующей законодательной базой и фондами инвестиционной поддержки дает возможности для выполнения такой задачи.

### План развития

Ранее политика ЕС по поддержке инвестиций в железнодорожный транспорт ориентировалась на выполнение отдельных проектов, которые рассматривались как существенные для всех. Приори-

тет отдавали схемам связей между странами — новыми членами ЕС и остальными, но при этом не уделялось должного внимания перспективному видению — перечень крупных инвестиционных проектов и стратегия их выбора оставались как бы самостоятельными и формировались вне его.

Роль железнодорожного транспорта была нечетко выраженной, и многие железнодорожные компании стали финансово несостоятельными. Решения по реструктуризации откладывались, соответственно отсрочивалось и начало работ по возрождению железных дорог и жизненно важным инвестиционным проектам.

Отрасль все еще нуждается в комплексном плане развития, который даст импульс подготовке и разработке инвестиционных проектов и распределению доступных финансовых средств на следующие несколько лет. Такой план должен показывать влияние отдельных инвестиционных предложений на политику развития железнодорожного транспорта в целом и может гарантировать оперативность принятия наиболее рациональных предложений.

В ряде стран правительства и железные дороги уже осознали важность тщательного анализа и подготовки планов развития, уже имеются случаи достижения консенсуса по стратегии и уровню необходимого финансирования, причем при отсутствии директивных документов в этой области. Серьезной задачей для причастных сторон является принятие решения по поводу выбора характеристик железнодорожной сети на перспективу и выражение их в виде плана развития. Такой план показал бы также, насколько национальная транспортная политика отражает политику ЕС для данного вида транспорта, в том числе по конкурентоспособности и финансовой стабильности.

В частности, такой план необходим, чтобы показать, какой объем перевозочных услуг (провозную способность) должны обеспечить железные дороги и какой объем финансирования нужен для покрытия инвестиционных и эксплуатационных расходов. В плане также важно отразить связь между решениями по техническим параметрам для национальных сетей и представлению дотаций на компенсацию недополученных доходов от платы за доступ к инфраструктуре, если таковые будут иметь место.

Отсутствие должной оперативности в подготовке инфраструктурных проектов в недавно вступивших странах может привести к тому, что они не смогут воспользоваться финансовой поддержкой ЕС, а фонды ЕС в оговоренные 7 лет окажутся невостребованными.

Особого внимания требует парк пассажирского подвижного состава. Значительная его доля в странах — новых членах ЕС исчерпала срок полезного использования, но финансовых возможностей многих железнодорожных компаний достаточно только на замену части парка. Без соответствующей долгосрочной стратегии развития ни правительство, ни железная дорога не могут четко определить ни фактическую потребность в новых поездах, ни объем инвестиций, оправданный с финансовой точки зрения.

При наличии комплексного плана развития железная дорога может вести переговоры по контрактам на предоставление обслуживания в определенном объеме, определить его, например, в поезде-километрах, прогнозировать доходы и необходимые согласованные платежи. На базе этого базового графика оператор в свою очередь определит требования к парку подвижного состава и точнее сформулирует инвестиционные приоритеты.