



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Рабочая группа по железнодорожному транспорту

Шестидесят седьмая сессия

Женева, 23–25 октября 2013 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

Финансирование железнодорожной инфраструктуры и государственно-частные партнерства

Финансирование железнодорожной инфраструктуры и государственно-частные партнерства (ГЧП)

Записка секретариата

I. Мандат

1. На своей последней сессии Рабочая группа по железнодорожному транспорту (SC.2) сочла, что железнодорожное финансирование по схемам с участием государственно-частных партнерств (ГЧП) является важным фактором для развития железных дорог, и поручила секретариату подготовить справочную записку по схемам ГЧП и финансированию железных дорог, в которой следует учесть предложения секретариата по возможному продолжению работы над этими вопросами, для рассмотрения на следующей сессии.

2. Секретариат подготовил настоящий информационный документ для рассмотрения и обсуждения Рабочей группой.

II. Схемы финансирования с участием ГЧП в железнодорожном секторе

3. Правительства давно используют схемы ГЧП ввиду их эффективности. В данный конкретный момент эти схемы также предоставляют уникальную инвестиционную возможность. В период экономического кризиса правительства могут избегать инвестирования в дорогостоящие инфраструктурные проекты, а также приостанавливать уже осуществляемые проекты. Выход из этой сложной ситуации может быть найден при помощи схем ГЧП. Самым важным фактором, влияющим на успех таких инвестиционных схем, является очевидная

социальная и/или экономическая потребность в соответствующем элементе инфраструктуры. Именно эта потребность является обоснованием потенциальных выгод и, как следствие, успешности инвестиций.

4. С тех пор как появились железнодорожные компании, им приходилось заниматься как инвестированием, так и эксплуатационной деятельностью. Являясь государственными компаниями, они были монополистами и единственными пользователями результатов своих крупных инфраструктурных капиталовложений. Вследствие этого возникал огромный дефицит, а у организаций отсутствовала прибыль. Здесь следует добавить, что правительства зачастую пользовались железнодорожными компаниями как "личным ресурсом" для достижения политических целей, из-за чего проблема дефицита лишь усугублялась. Кроме того, предоставление железнодорожными компаниями других "социальных услуг", например медицинских, гостиничных и пр., приводило к тому, что они становились слишком неповоротливыми и зачастую теряли свое изначальное предназначение.

5. Рабочее совещание по схемам ГЧП и финансированию железных дорог, организованное ЕЭК ООН совместно с Сообществом европейских железных дорог и компаний по управлению инфраструктурой (СЕЖД) и Международным союзом железных дорог (МСЖД) 7 ноября 2012 года в Женеве, показало, что схемы ГЧП в железнодорожных проектах применяются довольно редко и что железные дороги не получили достаточной выгоды от инвестиций такого типа. Этому есть множество причин, среди которых в ходе рабочего совещания были отмечены следующие.

6. Железнодорожные организации государств – членов Европейской комиссии первыми приступили к реализации директив, связанных с четырьмя пакетами мер в области железнодорожного транспорта, которые касаются, в частности, разделения эксплуатационной и инвестиционной деятельности, используя инфраструктуры частными железнодорожными операторами и покрытия высокими издержек на техническое обслуживание. Однако даже среди государств – членов Европейской комиссии ситуация различается. Железнодорожные организации североевропейских государств-членов в основном занимаются повышением качества своих услуг и расширением бизнеса. В ряде случаев железнодорожные компании использовали схемы ГЧП для инвестирования в высокоскоростные линии. Южноевропейские страны страдают от экономического кризиса, и их основной целью в железнодорожном секторе является устранение дефицита. Железнодорожные организации восточноевропейских стран с хорошо развитыми, но устаревшими сетями и инфраструктурой борются за выживание, стремясь одновременно выполнять директивы Европейского союза (ЕС), покрывать высокие издержки на текущее обслуживание, удовлетворять потребность в современном подвижном составе и обеспечивать рентабельность.

7. Железнодорожные организации государств-членов из Кавказского региона и Центральной Азии сталкиваются с необходимостью реструктуризации своего бизнеса и достижения рентабельности. Они сохранили статус монополистов, пользуясь защитой своих правительств. Вместе с тем очевидно, что этим организациям необходимо совершенствовать свои услуги, расширять бизнес и добиваться рентабельности через устойчивое развитие, и эти цели остаются неизменными. В данном случае схемы ГЧП невозможны, главным образом потому, что правительства пока еще не готовы предложить часть активов этих государственных организаций частному сектору.

8. Ряд уникальных примеров, представленных в ходе рабочего совещания, таких как инвестирования по схемам ГЧП в Индии, можно рассматривать в качестве оптимальной практики. Железнодорожные организации могут извлечь уроки из этого опыта, в частности в тех областях, где возможно использование схем ГЧП.

9. Ниже перечислены области, в которых схемы ГЧП уже применялись железнодорожными компаниями для своих инвестиций:

- a) инфраструктура/эксплуатация высокоскоростных линий;
- b) пригородные поезда;
- c) грузовые железнодорожные перевозки;
- d) производственные подразделения;
- e) главные вокзалы;
- f) услуги, оказываемые на борту поездов;
- g) логистические парки/"грузовые деревни";
- h) подвижной состав;
- i) операции в терминалах;
- j) сеть трамвайных маршрутов и метро;
- k) туннели.

Примеры использования схем ГЧП в железнодорожном секторе



10. Важно отметить, что, хотя схемы ГЧП для инвестиций в железнодорожном секторе используются довольно редко, диапазон их применения весьма широк. Именно поэтому железнодорожным компаниям следует скорейшим образом тщательно изучить возможности схем ГЧП. Во многих случаях, в частности, когда речь идет о "грузовых деревнях", главных железнодорожных вокзалах, производственных подразделениях и т.д., железные дороги повышают качество своих услуг, расширяют бизнес, создают дополнительные источники доходов без какого-либо инвестиционного риска. Например, в большинстве европейских столиц главные железнодорожные вокзалы представляют собой старые здания, которые являются также туристическими достопримечательностями. Реставрация таких зданий и их преобразование в торговые центры, предоставляющие услуги по питанию и гостиничному обслуживанию, требуют больших капиталовложений. Железные дороги могли бы трансформировать такие "бездействующие" активы в альтернативные, прямые и непрямые, источники дохода: прямые – поскольку коммерсанты, арендующие вокзальные площади, платили бы за них железным дорогам и непрямые – поскольку такие дополнительные услуги повысили бы заинтересованность пассажиров в использовании услуг, предоставляемых железными дорогами.

11. Вторым важнейшим элементом инвестиционных схем ГЧП является наличие средств. При принятии решений о финансировании тех или иных проектов международные финансовые институты (МФИ) используют следующие критерии, которые железнодорожным компаниям следует знать и учитывать:

- a) излишне оптимистичная оценка издержек;
- b) непредвиденные технические проблемы;
- c) излишне оптимистичное расписание;
- d) "проблемы роста", обусловленные использованием инновационных технологий;
- e) сложность проектов с большим количеством технических интерфейсов: путевые работы, электроснабжение, система сигнализации, телекоммуникации и т.д.;
- f) концентрированность сектора (только нескольких игроков);
- g) незавершенность процесса приобретения земли;
- h) излишне оптимистичный прогноз уровня спроса;
- i) недостаточная политическая поддержка;
- j) недостаточная общественная поддержка, в том числе со стороны НПО;
- k) нерешенные экологические проблемы;
- l) надлежащая подготовка к проекту;
- i) политическая поддержка решения, основанного на ГЧП;
- ii) является ли ГЧП наилучшим решением?
- iii) несовершенная правовая база;
- m) капиталоемкие проекты; мобилизация средств сопряжена с трудностями и затратами;

- п) недостаточный доход (при оптимистичном прогнозе) в случае распределения рисков, связанных со спросом; позволяют ли институциональные рамки надлежащим образом распределять такие риски?
- о) состав акционеров целевой компании:
- и) являются ли акционеры стратегическими инвесторами, т.е. компаниями, создающими железнодорожные технологии, или строительными компаниями?
- ii) имеет ли основной кредитор/страховщик долю в акционерном капитале?
- р) покрываются ли риски такого капиталоемкого проекта достаточной рентабельностью?
- q) несоразмерное распределение рисков;
- г) имеется ли достаточная возможность восстановления финансового баланса?

12. ГЧП используются главным образом при финансировании важнейших объектов инфраструктуры, в частности высокоскоростных линий, железнодорожных соединений с аэропортами и морскими портами, строительства и реконструкции станций, а также систем сигнализации. Кроме того, большинство ГЧП в железнодорожном секторе относится к типу ПСФЭ (проектирование–строительство–финансирование–эксплуатация). Обычно это означает модель на основе платы за готовность предоставить эксплуатационные мощности: государство платит специализированной компании за готовность предоставить эксплуатационные мощности с дальнейшей возможностью изменения оплаты с учетом дополнительных критериев качества. Доход от платы за пользование железнодорожными путями, как и в случае любой другой части инфраструктуры, получает управляющий инфраструктурой. В итоге связанные с перевозками риски ложатся напрямую на государство, а также на управляющего инфраструктурой.

13. Небольшая часть проектов – это проекты типа СЭП (строительство–эксплуатация–передача). В этом случае связанные с перевозками риски ложатся на частных партнеров, которые получают доход от платы за пользование железнодорожными путями, а также дополнительное вознаграждение (возможное) за соблюдение дополнительных критериев качества, в том числе за готовность предоставить эксплуатационные мощности.

14. В настоящее время ведущей страной с точки зрения проектов по линии ГЧП является Франция, которая в последние годы инициировала несколько проектов высокоскоростных линий и один проект по созданию системы сигнализации.

Обзор отдельных железнодорожных проектов по линии ГЧП в Европе

<i>Проект</i>	<i>Сроки проектирования и реализации</i>	<i>Срок договора</i>	<i>Длина маршрута</i>	<i>КАПРАСХ</i>	<i>Государственное софинансирование (гранты)</i>	<i>Тип ГЧП</i>
Стокгольм - аэропорт Арланда	1993–1999	41	39	4,1 млрд. шведских крон	2,4 млрд. шведских крон	СЭП
ВСЛ в туннеле под Ла-Маншем	1996–2003 (2007)	90	109	5,8 млрд. фунтов стерлингов	2,01 млрд. фунтов стерлингов	ПСФЭ
Эресуннское автомобильно-железнодорожное соединение	1991–2000	25–30	38	2,0 млрд. евро	нет данных	ПСФЭ
ВСЛ-Юг	2000–2007	25	100	6,0 млрд. евро	0,11 млрд. евро/год	ПСФЭ
ВСЛ Перпиньян – Фигерас	2005–2009	50	45	1,1 млрд. евро	0,6 млрд. евро	СЭП
Железнодорожная линия "Дьяболо" в Брюсселе	2007–2012	35	3	0,54 млрд. евро	0,25 млрд. евро	ПСФ
Железнодорожная линия Лифкеншек в Антверпене	2008–2013	38	16	0,84 млрд. евро	0,05 млрд. евро/год	ПСФЭ
ВСЛ Тур – Бордо (ВСЛ-ЮЕА)	2011–2016	50	340	7,8 млрд. евро	4,0 млрд. евро	СЭП
ГСМ-ЖД (GSM-R) во Франции	2010–2015	15	14 000	1,5 млрд. евро	0,16 млрд. евро	ПСФЭ
ВСЛ Лиссабон – Мадрид	2009–2013	40	165	7,8 млрд. евро	нет данных	ПСФЭ
ВСЛ Нем – Монпелье	2012–2017	25	80	1,8 млрд. евро	нет данных	ПСФЭ
Вокзал "Одиссеум" в Монпелье	2012–2017	30	-	100/120 млн. евро	50%	ПСФЭ
ВСЛ Бретань – долина Луары	2011–2017	25	214	3,4 млрд. евро	1,85	ПСФЭ

Источник: СЕЖД.

III. Следующие шаги

15. Изучив ситуации с использованием ГЧП железными дорогами для финансирования инфраструктуры и приняв во внимание важность данного вопроса для развития железнодорожного сектора, секретариат предлагает Рабочей группе регулярно отслеживать изменения в этой области. Основными целями должны стать обмен знаниями и оптимальной практикой, а также представление различных тематических исследований в этой сфере.

IV. Указания со стороны SC.2

16. SC.2, возможно, пожелает рассмотреть упомянутое выше предложение и дать секретариату указания относительно будущей деятельности в этой области.
