

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА

Нудельман Р.И.

(Москва)

Анализируются инвестиционные процессы на транспорте, методические подходы к определению источников финансирования его развития. Излагаются основные направления инвестиционной политики в области транспорта в условиях перехода к рыночным отношениям.

Переход к рыночным отношениям не отменяет участия государства в управлении экономикой, но принципиально изменяет его функции, которые становятся преимущественно регулирующими. В области транспорта, особенно его магистральных видов, характеризующихся высокой степенью обобществления производства и связностью технологических процессов, зачастую монопольным положением на рынках транспортных услуг, большим удельным весом инфраструктурных объектов в основных фондах, государственное регулирование должно приобрести большее значение, чем в других отраслях. В комплексе его мер важное место принадлежит инвестиционной политике (ИП), которая направлена на достижение общих задач экономического развития.

Стратегические цели экономической политики заключаются в кардинальной переориентации народного хозяйства на нужды человека. Главное — найти выход из глубокого кризиса, поразившего страну. И здесь особая роль принадлежит транспорту, надежная работа которого является важным стабилизирующим фактором, становится непременным условием сохранения общего экономического пространства. Нынешнее состояние транспорта не только может превратиться в "узкое" место формирования рынка, но и связано с угрозой функционированию важнейших отраслей народного хозяйства.

Одной из причин неудовлетворительной работы и состояния транспорта явились недостатки в ИП. В значительной степени они обусловлены ограниченностью объемов капитальных вложений и особенно строительно-монтажных работ (СМР). Это сдерживало наращивание мощностей транспортной системы и помешало ликвидировать диспропорции в ее развитии. В двенадцатой пятилетке впервые за несколько послевоенных десятилетий снизился удельный вес транспорта в общем объеме инвестиций. Если в 1981–1985 гг. доля транспорта в суммарных капитальных вложениях составляла 11,1% и в СМР 9,4%, то в 1986–1990 гг. она сократилась соответственно до 9,7 и 8,3%.

К серьезным недостаткам ИП в указанной пятилетке относятся:

нерациональное распределение объемов капитальных вложений и СМР между видами транспорта, при котором наибольший разрыв между потребностью и выделенными средствами образовался на железнодорожном и морском транспорте, а также в дорожном хозяйстве;

отвлечение средств на новое строительство в ущерб усилению действующей сети;

натурально-стоимостная несбалансированность плана, необеспеченность поставок подвижного состава и флота средствами на их приобретение, несоответствие объемов финансирования ряда строек нормативам, в результате чего уже в самом плане закладывалась некомплексность ввода мощностей и затягивание сроков их создания;

сокращение капитальных вложений и СМР по годам пятилетки.

Следует отметить существенные сдвиги в структуре капитальных вложений по источникам финансирования. Если при централизованном планировании преобладающим источником инвестирования транспорта был государственный бюджет, то по мере развития экономической реформы доля таких ассигнований заметно сокращалась. В 1988 г. удельный вес государственных централизованных капитальных вложений (ГЦКВ) в общем объеме инвестиций в универсальные виды транспорта составил около 56%; к 1990 г. он снизился примерно до 35%. При этом сооружение БАМа и преобладающая часть дорожного строительства по-прежнему финансировались за счет бюджетных средств. Без их учета доля ГЦКВ в 1990 г. была примерно 9%, в том числе по действующей сети железных дорог — 9,4, морскому транспорту — 11,1, воздушному — 5,2%.

Причинами этих сдвигов явились не только курс на расширение самостоятельности транспортных предприятий в воспроизводстве основных фондов, но и изменение воспроизводственной структуры капитальных вложений (сокращение нового строительства, финансируемого за счет бюджета), переключение части направлений на самофинансирование и общее уменьшение ГЦКВ производственного назначения.

Таким образом, к концу двенадцатой пятилетки основным источником инвестирования на всех видах транспорта стали их собственные средства. Они формировались за счет амортизационных отчислений, составлявших по разным видам транспорта 70–80% в фондах развития производства. На долю отчислений от прибыли приходилось 18–26%, а остальная часть складывалась из выручки от реализации выбывшего имущества и др. [1].

Средства отраслей включали фонды развития производства транспортных предприятий и централизованные — министерств. Соотношение этих фондов существенно различалось по видам транспорта в зависимости от уровня подчинения. По расчетам на 1988–1990 гг. на транспорте союзного ведения (железнодорожном, морском, воздушном) доля централизованных фондов министерств в общем объеме собственных средств достигала 60–80%, а на речном и автомобильном, находящихся в республиканском подчинении, она составляла 14–17%. При этом централизованные фонды формировались в основном за счет амортизационных отчислений, которые почти полностью изымались у транспортных предприятий. Это гарантировало министерствам необходимые средства.

Высокий удельный вес централизованных фондов союзных транспортных министерств объяснялся финансированием мероприятий общетрасового значения. Вместе с тем излишняя централизация инвестиционных ресурсов ограничивала самостоятельность транспортных предприятий. Совершенно неоправданным было изъятие амортизационных сумм у тех хозяйствующих субъектов, которые осуществляли простое воспроизводство основных фондов. С 1991 г. обязательные отчисления в централизованные фонды отменены.

Лимитирование ресурсов на развитие транспорта и недостатки ИП привели к ухудшению технического состояния основных производственных фондов (ОПФ), их быстрому износу и снижению показателей использования.

За последние 20 лет фондоотдача в транспортной системе имела устойчивую тенденцию к уменьшению вплоть до 1990 г., когда, благодаря повышению транспортных тарифов, произошел ее рост в стоимостном измерении (коп/руб) на 4,2% по сравнению с 1985 г. Эти негативные тенденции в двенадцатой пятилетке усилились. Если за 20 указанных лет среднегодовые темпы падения фондоотдачи составили 2,4%, то в рассматриваемой пятилетке они достигли 4,0% (по железнодорожному транспорту 1,8 и 3,8%).

Причинами снижения показателей использования ОПФ наряду с нарастанием износа и ухудшением технического состояния явились диспропорции в их структуре, отставание развития постоянных сооружений от потребностей, значительный рост удельной стоимости поставляемых транспортных средств и объектов транспортного строительства, не компенсируемый повышением их технического уровня.

С началом тринадцатой пятилетки недостатки ИП усугубились. С 1 января 1991 г.

введены новые оптовые цены и другие экономические нормативы, вызвавшие существенный рост цен в капитальном строительстве и транспортном машиностроении. Значительно повышены цены на материальные ресурсы, продолжает увеличиваться оплата труда.

Негативное влияние на инвестиционные возможности транспортных отраслей в 1991 г. оказало начавшееся в 1990 г. падение объемов транспортной работы, обусловленное спадом производства. По предварительным оценкам, перевозки грузов всеми видами транспорта должны были уменьшиться в 1991 г. по сравнению с предыдущим годом примерно на 4%, грузооборот — на 6%. Падение жизненного уровня населения отрицательно влияет на его подвижность. Пассажиरोоборот всех видов транспорта во внегородском сообщении в 1991 г. по расчетам уменьшился примерно на 4%.

Для компенсации роста затрат и сокращения объемов перевозок в 1990 и 1991 г. неоднократно повышались транспортные тарифы. Расширена сфера применения договорных тарифов. Однако эти меры лишь на время приостановят действие негативных факторов.

В настоящих условиях ИП должна быть направлена на исключение потерь производственных мощностей и снижения работоспособности технических средств транспорта из-за их неудовлетворительного состояния. В максимально возможной степени она призвана ликвидировать узкие места на действующей сети, сконцентрировать государственные капитальные вложения на усилении видов транспорта, отставание которых наиболее ощутимо, обеспечить устойчивое функционирование народнохозяйственного комплекса, а также содействовать переходу к рыночной экономике.

В связи с социальной переориентацией экономики усилятся приоритетность пассажирских перевозок, а также непроизводственной сферы на видах транспорта. По примерной оценке, долю инвестиций в технические средства пассажирских сообщений в общем объеме капитальных вложений в универсальные виды транспорта целесообразно увеличить с 1/3 в двенадцатой пятилетке почти до половины в ближайшие годы (ориентировочно до 1995 г.).

Нужно обеспечить возможности более рационального участия разных видов транспорта в перевозках грузов и пассажиров. Первоочередным должно быть усиление действующей сети железных дорог, а также автомобильно-дорожного комплекса, обновление морского флота и самолето-вертолетного парка.

Особенностью ИП на современном этапе является перенос центра тяжести с количественных на качественные факторы развития. Падение объемов грузо- и пассажиरो- перевозок, вызванное кризисом экономики, будет приостановлено не сразу. Даже по оптимистическим прогнозам, грузооборот всех видов транспорта к 1995 г. вряд ли превысит объемы, достигнутые в середине двенадцатой пятилетки. Но с переходом к рыночным отношениям существенно повышаются требования к качеству транспортных услуг.

В этих условиях потребности транспорта в инвестициях и производственных ресурсах будут определяться в основном не задачами приростов перевозок, а необходимостью коренного улучшения качества транспортного обслуживания. С этой целью капитальные вложения должны в первую очередь направляться на восстановление и наращивание резервов перевозочных средств и пропускных способностей постоянных сооружений, внедрение достижений НТП, совершенствование структуры парков грузового и пассажирского подвижного состава, их специализацию, приспособление к требованиям потребителей, укрепление системы управления транспортным процессом, существенное расширение дополнительных услуг. Это определит и воспроизводственную структуру инвестиций. Они должны идти главным образом на восстановление сверхнормативного износа и модернизацию устройств на действующей сети, замену изношенных и морально устаревших транспортных средств, машин и оборудования.

Прирост физического объема ОПФ транспорта (в сопоставимых ценах) замедлится; он будет определяться наращиванием резервов и увеличением удельной стоимости фондов в связи с повышением их технического уровня. Однако под воздействием инфляционных факторов темпы роста стоимостного объема ОПФ заметно возрастут.

Для укрепления материально-технической базы транспорта необходимо направлять капитальные вложения на ликвидацию узких мест и диспропорций. Это позволит наиболее эффективно использовать ограниченные инвестиционные возможности.

Проведение ИП через план в новых условиях заменяется мерами государственного регулирования — субсидиями из госбюджета и внебюджетных фондов, ценами и тарифами, налогами и налоговыми льготами, нормами амортизации, процентными ставками и др.

При определении возможных источников финансирования развития транспорта целесообразно исходить из следующих предпосылок и принципов.

Основным субъектом хозяйствования является транспортное предприятие, самостоятельно осуществляющее всю, в том числе инвестиционную деятельность. Масштабы и характер разгосударствления и приватизации транспортных предприятий будут зависеть от степени обобществления производства и других особенностей отрасли. Предприятия железнодорожного транспорта, крупные инфраструктурные объекты иных его видов в ближайшие годы, видимо, останутся в государственной собственности. В условиях перехода к рынку возникает необходимость в их коммерциализации.

Наряду с этим следует ожидать активного процесса разгосударствления и приватизации обслуживающих и подсобно-вспомогательных предприятий железнодорожного и прочих видов транспорта, судоходных и авиакомпаний, портов и особенно авто-транспортных предприятий.

Источниками финансирования инвестиционной деятельности транспортных предприятий служат собственные финансовые ресурсы (прибыль, амортизационные отчисления, выручка от реализации вышедшего имущества, денежные накопления и др.), займы и кредиты (в том числе иностранные), а также привлеченные средства (доходы от продажи акций, паевые взносы и пр.). Предприятия самостоятельно определяют объемы, направлений и эффективность инвестиций, которые могут использоваться ими как на собственное развитие, так и на иные цели (приобретение акций других предприятий и т.п.) [2—4].

Предприятия всех видов транспорта, расположенные на территории суверенного государства, являются неотъемлемой частью его народного хозяйства и находятся под ее юрисдикцией. ИП в области транспорта на этом уровне должна осуществляться соответствующим министерством (департаментом) транспорта.

Основной формой прямого управления инвестиционной деятельностью останется выделение ассигнований из бюджета суверенного государства. С этой целью их министерства транспорта совместно с транспортными предприятиями и объединениями разрабатывают соответствующие целевые инвестиционные программы, формируют перечни важнейших строек и вносят в законодательные органы предложения о выделении на эти нужды бюджетных средств.

Функцией указанных министерств должно быть также создание внебюджетных целевых фондов, предназначенных для финансирования содержания и развития инфраструктурных подотраслей (дорожного фонда, фонда водных путей) и регулирование их использования.

Мероприятия по развитию транспорта, представляющие интерес для двух или нескольких суверенных государств, очевидно, могут финансироваться ими совместно. Предложения об осуществлении таких мероприятий на дву- или многосторонней основе за счет государственных бюджетов должны разрабатываться и согласовываться этими министерствами. Кроме того, министерства должны осуществлять или участвовать в государственном регулировании условий инвестиционной деятельности на транспорте посредством тарифной, налоговой, амортизационной и кредитно-финансовой политики. На муниципальном уровне транспорт может финансироваться за счет средств местных бюджетов.

Взаимодействие суверенных государств в рамках единого свободного экономического пространства и нормальное функционирование народного хозяйства невозможны без надежной и согласованной работы транспорта. Этим определяется необходимость формирования межгосударственных структур управления им. Они будут,

в частности, проводить согласованную ИП, включающую обеспечение пропорционального развития сопряженных мощностей государств-участников, реализацию транспортных проектов, представляющих для них общий интерес.

Таким образом, финансирование развития транспорта в современных условиях может происходить за счет: собственных финансовых ресурсов транспортных предприятий и объединений; заемных и привлеченных средств; ассигнований из местных и государственных бюджетов; внебюджетных целевых фондов; совместных ассигнований из бюджетов суверенных государств.

Анализируя возможные пропорции между источниками финансирования транспорта, надо иметь в виду, что инвесторы приобретают свободу выбора направлений и объемов своих вложений. Поэтому можно говорить лишь о прогнозировании этой структуры преимущественно в качественном плане на базе моделирования их поведения. При этом следует исходить из того, что конкретное мероприятие будет финансироваться тем субъектом хозяйствования, который получит основной эффект от его реализации.

В соответствии с этим мероприятия, эффект которых носит межотраслевой характер или проявляется в социальной сфере, должны финансироваться преимущественно за счет средств государственных и местных бюджетов; те же, которые направлены на повышение качества транспортного обслуживания базисных отраслей, будут инвестироваться клиентурой косвенно, через транспортные тарифы и системы расчетов, отражающие стандарты качества и договорные обязательства. При этом средства на финансирование указанных мероприятий аккумулируются у транспортных предприятий, но обеспечивается влияние потребителя на выбор путей их развития и формирование источников самофинансирования. Помимо косвенного возможно прямое участие клиентуры в финансировании мероприятий по развитию транспорта через покупку акций транспортных предприятий или предоставления им кредитов. Источником финансирования мероприятий, направленных на снижение затрат этих предприятий, служит получаемая при этом экономия.

Особого подхода требует организация финансирования содержания и развития предприятий дорожного хозяйства и водных путей как инфраструктурных транспортных подотраслей. Установление прямых экономических отношений между подобными предприятиями и пользующимися их услугами владельцами транспортных средств невозможно как из-за большого количества пользователей, так и вследствие опасности поставить их финансирование в зависимость от конъюнктуры.

Для опосредования экономических отношений между предприятиями дорожного и путеводного хозяйства и пользователями целесообразно создание внебюджетных целевых фондов. Они будут аккумулировать сборы с владельцев транспортных средств, ассигнования из бюджета, другие поступления и оплачивать предприятиям дорожного и путевого хозяйства предоставляемые им услуги, а также финансировать их развитие.

Поскольку основным (а на некоторых видах транспорта — единственным) источником инвестирования будут собственные, заемные и привлеченные средства транспортных предприятий, главным направлением ИП должно стать государственное регулирование условий их финансовой деятельности для обеспечения поддержки инвестиционных возможностей хозяйствующих субъектов.

Для реализации этого требуются следующие меры.

1. При формировании и индексации централизованно регулируемых тарифов предусматривать средства для инвестирования. Размер необходимой для этого чистой прибыли определяется как среднегодовая (за период действия тарифов) потребность предприятия в капитальных вложениях за вычетом других источников их финансирования: амортизационных отчислений, выручки от реализации имущества, заемных и привлеченных средств, субсидий из государственных и муниципальных бюджетов.

2. Регулярно пересматривать сроки службы и нормы амортизационных отчислений для правильного отражения износа основных фондов предприятий транспорта, обеспечить рациональное использование амортизационного фонда — главного источника самофинансирования на транспорте. Для этого следует законодательно закрепить недопу-

стимость изъятия амортизационных отчислений у предприятий, осуществляющих воспроизводство своих основных фондов.

3. В целях формирования обоснованной базы для исчисления амортизационных отчислений и определения издержек производства, а также создания условий для развития аренды, разгосударствления и приватизации имущества провести инвентаризацию и переоценку основных фондов транспортных предприятий. Учитывая быстро меняющиеся условия воспроизводства, регулярно проводить переоценки. Разработать необходимые для этого методические и организационные принципы оценки имущества транспортных предприятий, учитывающие отраслевую специфику.

4. Для финансирования инфраструктурных подотраслей транспорта (автомобильных дорог, внутренних водных путей), опосредования их отношений с пользователями образовать специальные целевые фонды — федеральный и территориальные дорожные фонды, а также федеральный фонд водных путей. Подготовить для этого законодательные и нормативные акты.

5. Осуществлять финансовую поддержку предприятий, на баланс которых передаются крупные транспортные объекты, сооружаемые за счет бюджетных ассигнований. На период освоения подобных объектов предоставлять предприятиям кредиты под будущие доходы или устанавливать налоговые льготы, повышенные тарифы.

6. Выделять транспортным предприятиям льготные займы, а также предоставлять государственные гарантии на получение ими долгосрочных кредитов (в том числе иностранных) для развития производственных мощностей и обновления парков транспортных средств. В целях содействия переливу инвестиционных ресурсов предприятий транспорта, развития рынка капитала, льготных условий кредитования укреплять организуемые на видах транспорта отраслевые коммерческие банки, создавать инфраструктуру вторичного рынка ценных бумаг (информационные центры данных об их текущих котировках, стандартизированные системы представления данных о ценных бумагах в прессе, независимый аудит финансового состояния акционерных обществ на транспорте, новые стандарты бухгалтерского учета, сопоставимые с западными нормами, фонды обеспечения ликвидности ценных бумаг и др.).

Развитие транспорта нуждается в усилении прямой государственной поддержки в виде субсидий из государственного и местных бюджетов и внебюджетных целевых фондов.

В условиях образования суверенных государств основную роль в субсидировании развития видов транспорта будут играть их бюджеты и внебюджетные фонды. За этот счет целесообразно осуществлять новое транспортное строительство в районах хозяйственного освоения, сооружать крупные морские и аэропорты, финансировать другие мероприятия, дающие межотраслевой или социальный эффект.

Местные бюджеты (в необходимых случаях совместно с государственными) должны участвовать в финансировании и развитии транспортных узлов и других объектов местного значения, сооружении путепроводов, вокзалов, гостиниц, приобретении автобусов, электропоездов для пригородных пассажирских перевозок.

Вместе с тем сохраняется важность реализации мероприятий по развитию транспорта, представляющих общий интерес для СНГ. Их финансирование целесообразно осуществлять суверенными государствами совместно.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вопросы совершенствования хозяйственного механизма и планирования развития транспорта // Тр. ИКТП. Вып. 127. М.: ИКТП при Госплане СССР, 1989.
2. Основы законодательства об инвестиционной деятельности в СССР // Экономика и жизнь. 1990. № 52.
3. Основы законодательства об иностранных инвестициях в СССР // Известия. 1991. 25 июля.
4. Об иностранных инвестициях в РСФСР. Закон РСФСР // Экономика и жизнь. 1991. № 34.

Поступила в редакцию
19 XI 1991