



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

TRANS/WP.5/2002/3/Add.1
3 June 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ВНУТРЕННЕМУ ТРАНСПОРТУ

Рабочая группа по тенденциям и экономике транспорта
(Пятнадцатая сессия, 2-4 сентября 2002 года,
пункт 9 повестки дня)

ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ТРАНСПОРТОМ И ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Транспорт и экономика

СВОДНЫЙ ДОКЛАД

**Постоянный консультативный комитет по оценке состояния автомагистралей
(САКТРА)**

**Министерство окружающей среды, транспорта и регионов,
Соединенное Королевство**

Добавление 1

Представлено правительством Соединенного Королевства

Примечание: В прилагаемом сводном докладе содержится описание взаимосвязей между экономическим ростом и развитием транспорта, методов их определения в системе оценки и взаимосвязи между ростом ВВП и интенсивностью транспортной деятельности.

* * *

Введение

1. В 1996 году государственный секретарь в министерстве транспорта обратился к Постоянному консультативному комитету по оценке состояния автомагистралей (САКТРА) с просьбой рассмотреть последствия для экономики, которые могут быть вызваны проектами и политикой в области транспорта, включая новую инфраструктуру, изменения цен, управление спросом и меры по снижению объема перевозок. После изменений, происшедших в составе правительства в мае 1997 года, был подготовлен промежуточный доклад (декабрь 1997 года) для оказания помощи в подготовке "Белой книги" на тему: "Новая стратегия развития транспорта: добиться улучшения для каждого". Ниже представлен окончательный доклад по этому вопросу.

2. В докладе рассматриваются четыре основных вопроса:

- Приводят ли улучшения на транспорте к активизации экономической деятельности?
- Можно ли "отделить" рост объема перевозок от экономического роста, для того чтобы добиться положительных результатов, выражающихся в повышении благосостояния, при одновременном уменьшении некоторых из негативных последствий перегруженности и отрицательного воздействия на окружающую среду?
- В полной ли мере учитываются экономические последствия в процедурах оценки выгод и затрат, которые в настоящее время используются министерством охраны окружающей среды, транспорта и регионов?
- Каким рекомендациям следовать при использовании процедур и практики министерства в связи с транспортной оценкой?

3. Наш анализ выходит за рамки конкретного вопроса о программах развития автодорожной сети, поэтому Комитет стремился использовать общий подход, в рамках которого объективно рассматриваются все виды транспортных капиталовложений или стратегий и для всех видов транспорта. В разное время и в разных местах оптимальное соотношение будет отличаться в зависимости от конкретных условий и стратегических соображений, однако принципы и практическая основа оценки должны быть всегда внутренне согласованы.

4. При рассмотрении влияния транспорта на экономику принимается во внимание тот факт, что транспортная политика преследует также многие другие цели, включая повышение безопасности, охрану окружающей среды, условия перевозок, доступность, интеграцию и социальную адаптацию. В том случае если полученные выгоды в вышеперечисленных сферах оправдывают издержки, то целесообразно добиваться улучшений, даже если они не оказывают позитивного влияния на экономику.

5. Ниже приводятся выводы Комитета, дающие ответ на эти четыре вопроса.

Приводят ли улучшения на транспорте к активизации или повышению эффективности экономической деятельности?

6. Теоретические выкладки позволяют предположить, что преобразования на транспорте могут влиять на экономику главным образом посредством изменения структуры издержек, связанных с перевозочной деятельностью. Поэтому, согласно используемому нами определению, улучшение на транспорте представляет собой любое вмешательство - будь то в результате капиталовложений в инфраструктуру, повышения эффективности транспортного управления либо иных мер, - которое оказывается успешным и приводит к устойчивому сокращению транспортных издержек или эквивалентному повышению уровня предоставляемых услуг.

7. Такое снижение издержек касается разных видов перевозок, причем в некоторых случаях оно со всей очевидностью и непосредственно способствует активизации экономической деятельности, что иногда отражается в их более высоких результатах экономии времени на перевозку. Однако, по нашему мнению, невозможно либо бесполезно проводить полную дифференциацию между "продуктивными" и "непродуктивными" категориями транспортных средств или пассажиров. Поэтому, сосредоточивая основное внимание на операциях, которые можно оценить с точки зрения ВВП, мы также должны учитывать некоторые важные виды деятельности, способствующие росту экономического благосостояния и осуществляемые вне рыночного контекста.

8. С учетом этих определений терминов "улучшение" и "экономия" теоретически можно предположить, что имеется ряд важных механизмов, с помощью которых такие улучшения в сфере транспорта в принципе могут способствовать экономическому развитию. К ним относятся:

реорганизация или рационализация производства, распределения и землепользования;

воздействие на рынок труда в охватываемых районах и, следовательно, на затраты на рабочую силу;

повышение производительности в результате снижения издержек производства;

стимулирование инвестиций из-за рубежа;

открытие недоступных районов для освоения; и

инициирование роста, который в свою очередь стимулирует дальнейший рост.

9. Таким образом, меры, направленные на снижение транспортных издержек, могут стимулировать экономическую деятельность разными способами. Предприятия могут использовать выгоды от сокращения издержек производства для снижения потребительских цен либо повышать эффективность посредством реорганизации производства и системы распределения. Это также может оказаться выгодным для экономики, если более низкие транспортные издержки стимулируют переход с одного места работы на другое или конкуренцию между компаниями.

10. По нашему мнению, такие теории взаимосвязи между улучшениями на транспорте и экономической деятельностью вполне убедительны. Они внутренне логически увязаны и позволяют понять суть сложной динамики разнонаправленного воздействия, которое не всегда проявляется со всей очевидностью; в частности, это касается споров о "двустороннем движении", напоминающих о том, что улучшение доступа к транспортным системам, соединяющим две страны (и по аналогии с этим - города, районы или регионы), иногда может оказаться выгодным для одной из этих стран в ущерб другой. Обращается внимание, что все эти теории следует опробовать на практике, прежде чем любую из них можно будет применять как достоверную.

11. Мы считаем, что при поиске фактических доказательств конкретные статистические данные и результаты тематических исследований, касающиеся масштабов и характера воздействия изменений в структуре транспортных издержек, имеют ограниченное значение. Некоторые авторы утверждают, что национальные программы государственных капиталовложений, включая в дорожное строительство, позволяют добиться значительных социальных преимуществ, измеренных с точки зрения экономического роста и повышения производительности. Другие исследователи полагают, что такое воздействие действительно имеет место, но в меньших, чем утверждается, масштабах и что в целом любой вклад в обеспечение устойчивых темпов

экономического роста в зрелой экономике с хорошо развитыми транспортными системами, по всей вероятности, будет весьма скромным. Последний вывод подтверждается и нашими исследованиями. Мы также проанализировали имеющиеся данные, полученные в результате специальных исследований на местах в целях выявления экономических последствий завершенных проектов транспортных капиталовложений, осуществленных в последнее время. Эта важная сфера довольно плохо развита, и результаты не дают убедительных общих доказательств размера, характера или направленности экономического воздействия на местах.

12. Таким образом, теоретически можно с полным основанием предполагать, что на более позднем этапе снижение транспортных издержек в целом или частично может повлечь за собой самые разные последствия в более широком экономическом контексте. В принципе это создает возможности для повышения экономической эффективности. Однако фактические доказательства масштаба и значимости таких связей неубедительны и оспариваются. Мы пришли к выводу, что теоретически установленные последствия на практике могут существовать, однако ни одно из них не гарантируется. В проведенных исследованиях подчеркивается, что делать общие выводы о воздействии транспорта на экономику не следует, поскольку оно в значительной степени зависит от конкретных условий и ситуации на местах.

Можно ли экономический рост "отделить" от роста объема перевозок?

13. Многие исследователи выявили жесткую взаимосвязь между экономическим ростом и ростом объема автомобильного движения, хотя отсутствует единое мнение о причинах такой взаимосвязи. Проведенное недавно обсуждение показало, что темпы их роста неодинаковы и что объем перевозок растет быстрее, чем экономика в целом. В результате этого "перевозочная интенсивность" экономики повышается, т.е. на каждую единицу продукции приходится бóльший объем перевозок пассажиров или грузов. Наши исследования подтверждают результаты этих наблюдений. Концепция интенсивности транспортной деятельности связана с некоторыми проблемами определения и подсчета, что делает ее неприемлемой в качестве непосредственной цели; в то же время ее польза заключается в том, что она позволяет сконцентрировать внимание на экономических и экологических издержках роста объема автомобильного движения, поднимая вопрос о том, можно и желательно ли разделить эти две тенденции, для того чтобы добиться преимуществ экономического роста при снижении издержек, вызванных перевозочной деятельностью.

14. Мы разделяем этот вопрос на две части. Во-первых, можно ли влиять на объем перевозок с помощью имеющихся средств политики? Если да, то, во-вторых, приведет ли это к благоприятному или неблагоприятному экономическому эффекту?

15. Анализ данных позволяет заключить, что увеличение доходов действительно оказывает сильное влияние на рост объема движения, однако объем перевозок также зависит от цены, скорости и качества транспортных услуг. Обширные материалы с описанием практических исследований позволяют предположить, что такая зависимость вполне достаточна, чтобы можно было говорить о значительной степени различия масштабов перевозочной деятельности при любом данном уровне национального дохода. Это наводит на мысль о том, что стратегии, направленные на изменение объема перевозок, являющегося следствием любого конкретного уровня экономической деятельности, в принципе вполне осуществимы.

16. Затем был проанализирован вопрос о том, окажет ли это позитивное или негативное воздействие на экономику. Ответ на этот вопрос связан с очевидным парадоксом: выше отмечалось, что снижение транспортных издержек должно стимулировать экономическую эффективность, поэтому повышение цен на перевозки не должно благотворно отражаться на экономике.

17. Отчасти этот парадокс объясняется тем, что определенные выше "улучшения" и "сокращение объема перевозок" не обязательно являются взаимоисключающими. Большинство компетентных органов будут использовать пакет взаимосвязанных мер, направленных на достижение более эффективного общего результата, чем каждая мера по отдельности.

18. Однако долгосрочное решение требует признания того факта, что "транспортные издержки" не равнозначны "транспортным ценам": реальные расходы на использование ресурсов, которые приходится нести экономике в результате перевозочной деятельности, включают скрытые или "внешние" издержки, вызванные перегруженностью, транспортными происшествиями, загрязнением и другими экологическими последствиями. Когда такие издержки учитываются, общие предельные издержки одной поездки для общества могут существенно отличаться от покрываемой каждым отдельным пассажиром прямой денежной стоимости использования легкового автомобиля или билета на общественный транспорт. Обстоятельства, при которых снижение уровней интенсивности перевозочной деятельности может способствовать повышению экономической эффективности, как правило, возникают тогда, когда транспортные цены ниже предельных издержек для общества, главным образом в силу внешних издержек, связанных с перегруженностью и экологическим ущербом.

19. В этой ситуации стратегии снижения объемов перевозок, направленные на более рациональное согласование цен и расходов, не только смягчают воздействие таких внешних издержек, но при этом могут также способствовать повышению экономического роста. Напротив, в тех случаях, когда транспортные цены уже полностью учитывают или превышают все внутренние и внешние предельные издержки, меры по снижению объемов перевозок могут в какой-то степени негативно отразиться на экономическом росте. Даже если признать, что полная денежная оценка всех внешних экологических издержек в ближайшем будущем невозможна, неизбежно возникает вопрос о необходимости принятия в каждом конкретном случае индивидуального решения о том, будут ли эти издержки настолько велики, что предельные издержки для общества будут превышать уровень цен, поскольку это имеет критическое значение для системы анализа в целом.

20. В таком случае должна быть определена географическая сфера распространения этих выгод. Если сокращение объемов перевозок достигается за счет повышения цен, то географическая сфера охвата и характер любых дополнительных выгод будут в значительной степени зависеть от использования полученных чистых доходов, поскольку именно с помощью такого механизма можно будет определить, отразятся ли эти выгоды на местной экономике или проявятся в каком-либо другом месте. Из этого следует, что необходимые условия, при которых повышение транспортных цен окажет позитивное экономическое воздействие в конкретном целевом районе, по всей видимости, должны включать тщательно продуманный механизм рециркуляции доходов в данном районе для целей, которые сами по себе оправдывают вложенные средства.

21. На практике зачастую происходит так, что меры по ограничению движения применяются с использованием неценовых методов, таких, как перераспределение пропускной способности, некоторые формы контроля за стоянкой автомобилей, пешеходные зоны, выборочные запреты на определенные категории транспортных средств или определенные периоды времени и т.д., поскольку такие меры могут создавать значительные эксплуатационные преимущества и уже апробированы на практике. Экономический анализ этих методов более сложен, поскольку в подобных случаях прямых чистых доходов не образуется, поэтому такой механизм воздействия на сферу распространения выгод отсутствует. Ввиду этого экономический эффект, как правило, определяется целевой направленностью стратегий на соответствующие категории движения в конкретных частях сети: например, ограниченная пропускная способность дороги может использоваться более эффективно, если она будет предназначаться только для отдельных категорий транспортных средств (в частности, для городских автобусов, грузовых автомобилей, пассажирских автомобилей с высокой степенью использования имеющихся мест, аварийно-спасательных служб), причем в некоторых городах

установлены специальные условия доступа развозных автомобилей только в определенные часы в районы, где в противном случае движение транспортных средств запрещено. Существует множество свидетельств того, когда неценовые меры, особенно запрещение автомобильного движения в некоторых городских районах, оказывали благоприятное экономическое воздействие на местном уровне, однако информация о каком-либо полезном эффекте в национальных масштабах отсутствует.

22. В заключение следует подчеркнуть, что у нас имеется надежная теоретическая основа для определения условий, когда принимаемые меры могут способствовать повышению некоторых прямых цен, снижению объема перевозок и уменьшению издержек на ресурсы, а также оказывать благоприятное воздействие на экономику на местном или национальном уровне. Имеются обширные фактические данные, касающиеся двух аспектов (зависимость уровней интенсивности движения от некоторых изменений в структуре издержек и местный экономический эффект от запрещения автомобильного движения в отдельных городских районах), однако отсутствуют данные о воздействии на экономическую эффективность на национальном уровне. Степень целенаправленного снижения объема движения и выбор конкретных мер будут различаться в зависимости от обстоятельств и поэтому должны стать предметом оценки издержек и выгод, как это происходит в случае капиталовложений в инфраструктуру.

Учитываются ли экономические последствия в используемых в настоящее время процедурах?

23. В основе оценки большинства проектов, направленных на улучшение положения в сфере транспорта, лежит предположение о том, что с помощью рыночных механизмов посредством воздействия на прямые выгоды и издержки (например, сокращение продолжительности поездки) можно добиться более широкого экономического эффекта (уменьшение затрат на заработную плату или увеличение стоимости собственности и т.д.). Крайне важно отметить, что, как предполагается, этот конечный эффект имеет такое же общее значение, как и первоначальное воздействие, а не играет вспомогательную роль; это означает, что в целом для повышения косвенных экономических выгод уровень прямых транспортных выгод должен снижаться. Тождество первоначальных и конечных выгод является теоретической посылкой, логически вытекающей из предположения об "идеальной конкуренции" в экономике в целом, иными словами, в экономике, в которой все цены полностью соответствуют издержкам производства в силу (среди прочих условий) активной конкуренции между достаточным числом компаний таким образом, чтобы ни одна из них не могла доминировать на рынке.

24. По нашему мнению, при соблюдении этих условий, размер приблизительных издержек и вывод для пользователей транспортом (в частности, экономия времени, эксплуатационные издержки и снижение числа и тяжести транспортных происшествий) и для непользователей (например, экологическое воздействие при условии, что оно было установлено и выражено в денежных величинах) позволит произвести полную и беспристрастную оценку масштабов общего экономического воздействия. Это равнозначно утверждению о том, что "дополнительной" экономической ценности не существует. Однако сфера охвата воздействия может измениться, поскольку первоначальные транспортные выгоды могут быть получены не теми, кто будет пользоваться конечными экономическими преимуществами.

25. В таких случаях высококачественная оценка транспортных и экологических издержек и выгод окажется наилучшим практическим подходом к оценке значимости общего экономического эффекта. Если прогнозируемые транспортные издержки и выгоды учитываются полностью, а условия функционирования экономики во всех отношениях обеспечивают идеальную конкуренцию, то невозможно будет представить убедительные доказательства существования дополнительных выгод от более широкого экономического эффекта.

26. Разъяснив основу общепринятых исходных посылок, мы переходим к главной части нашего исследования, заключающегося в выявлении и анализе трех важнейших общих случаев, когда расчет транспортных издержек и выгод не позволяет определить масштабы полного экономического эффекта. Это касается всеобъемлющего характера самой транспортной оценки, наличия недостатков в экономике и пространственной сферы распространения последствий.

Всеобъемлющий характер транспортной оценки

27. Прежде всего необходимо подчеркнуть, что нельзя отождествлять значение транспортных и экономических последствий, если сама по себе транспортная оценка является неполной с точки зрения расчета масштабов транспортных последствий или определения денежной стоимости этих последствий.

28. При расчете масштабов транспортных последствий следует принимать во внимание все источники транспортных издержек и все важнейшие прямые и косвенные поведенческие реакции отдельных лиц и компаний на изменение этих издержек в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Это требуется для точной оценки возникающих в результате этого структуры и условий перевозок и экологических последствий. Такие

условия обычно не соблюдаются: на практике применяются упрощенные исходные посылки, в которых не учитываются некоторые значимые реакции.

29. В этой связи подчеркивается важность совершенствования стандартных методов оценки с уделением особого внимания моделированию и прогнозированию грузовых перевозок и деловых поездок, которые в большей степени связаны с экономической деятельностью. Были также высказаны некоторые замечания относительно более обстоятельного изучения вопроса о продолжительности перевозок и надежности. Для расчета масштабов воздействия транспорта потребуется усовершенствовать анализ характера поведенческих реакций отдельных лиц и компаний, пользующихся транспортными услугами (в частности, речь идет о структурных изменениях в системе землепользования, производства и занятости), поскольку сами по себе они также могут оказывать влияние на объем и динамику перевозок и связанные с этим расходы.

30. Даже если транспортные последствия учитываются в полной мере, соотносить их значение с конечным экономическим результатом можно только в том случае, когда определена денежная стоимость всех видов транспортного воздействия. Это условие также обычно не соблюдается и вряд ли будет выполняться в ближайшем будущем. Можно установить денежную стоимость только некоторых из известных видов транспортного воздействия. В частности, в стандартной транспортной оценке, как правило, описывается физическое воздействие экологических последствий, но не указываются их экономические издержки. С точки зрения выгод для пользователей не определяется также денежная стоимость последствий транспортных изменений для землепользования (если они вообще оцениваются с применением системного подхода, что бывает крайне редко).

31. Мы не даем других рекомендаций о денежной стоимости экологического воздействия помимо тех, которые рассматривались в докладе Комитета 1992 года, но подчеркиваем, что экологические издержки являются реальными экономическими ресурсами, даже если их денежная стоимость не рассчитывается: с этой точки зрения физическое воздействие в стандартной экологической оценке подразумевает воздействие на экономику. Поэтому обычный расчет чистой приведенной стоимости в транспортной сфере, в котором не учитываются экологические издержки, позволит беспристрастно определить масштаб конечного экономического воздействия только при отсутствии позитивных и негативных экологических последствий.

Несовершенство экономических механизмов

32. Во-вторых, следует отметить, что в реальных экономических условиях конкуренция не всегда бывает идеальной. Мы рассмотрели два основных вида недостатков, причем для обоих из них характерно различие между назначенными ценами и реальной экономической стоимостью используемых ресурсов. Речь идет о следующих недостатках:

- уровни цен на товары и услуги, которые отличаются от фактических расходов на ресурсы, если существуют нарушения, вызванные несовершенством механизмов конкуренции на товарных рынках, рынках труда и прочих рынках, а также системы субсидий и налогообложения; и
- внешние издержки, например, перегруженность и экологический ущерб, как в транспортном секторе, так и от экономической деятельности в целом, которые не учитываются в назначенных ценах.

33. Как показывает анализ, при наличии таких недостатков масштабы первоначального "транспортного" воздействия будут отличаться от размера конечного "экономического" воздействия. В этом случае даже в наиболее полном, теоретически возможном стандартном методе оценки (который мы назвали "полным" анализом затрат и выгод), по-прежнему нельзя учесть некоторые более широкие экономические последствия. Это происходит в ситуациях, когда можно говорить о дополнительном экономическом воздействии, которое не учитывается в расчете прямых транспортных выгод и издержек. Таким образом, даже если, предположим, непокрытые издержки, связанные с перегруженностью, включены в стандартную оценку транспортных выгод, по-прежнему необходимо будет делать дополнительные поправки на воздействие, которое такие недостатки оказывают на экономику в целом.

34. Основным выводом проделанной нами работы состоит в том, что это дополнительное экономическое воздействие, явно превышающее значимость прямых транспортных последствий, может быть либо позитивным, либо негативным в зависимости от того, являются ли цены выше или ниже предельных издержек для общества, что в свою очередь зависит от комбинированного воздействия расхождений между ценами и предельными издержками производства, налогами и субсидиями и непокрытыми внешними издержками. Поэтому в некоторых случаях учет более широкого экономического воздействия приведет к увеличению денежной стоимости улучшения в сфере транспорта по сравнению со стандартной оценкой, в других же случаях учет такого более широкого воздействия приведет к снижению его денежной стоимости.

35. Например, если местные цены в целом слишком высоки в силу монопольного положения, то соответствующее улучшение на транспорте (при условии расширения возможностей для конкуренции извне) может создать дополнительные выгоды для экономики. Напротив, если транспортные цены находятся на слишком низком уровне по причине неучета фактора перегруженности или экологических последствий, то улучшение на транспорте может привести к дополнительным издержкам для экономики.

36. Эти два примера демонстрируют потенциальное влияние цен, являющихся слишком высокими в секторе, пользующемся услугами транспорта, или слишком низкими в самом транспортном секторе, однако это не единственные возможные условия. Нами были выделены по крайней мере восемь разных гипотетических условий, определяемых разными сочетаниями недостатков в системе ценообразования в секторе, пользующемся услугами транспорта, и в секторе, предоставляющем транспортные услуги. Ни один из этих случаев нельзя исключить на основании логической или априорной невероятности, поэтому мы искали фактические доказательства возможного проявления каждого из них.

37. Имеются данные о том, что зачастую цены превышают предельные индивидуальные издержки производства во многих секторах экономики, но соответствуют более низкому уровню в нескольких субсидируемых отраслях. Имеются также многочисленные свидетельства существования внешних издержек транспорта, как и некоторых других отраслей, а в ряде случаев и данные о их размерах. Из этого следует, что подобные отклонения от идеальных условий конкуренции вполне реальны. Однако в случае некоторых из этих видов воздействия транспортные цены ниже предельных издержек для общества, в случае же других видов воздействия цены превышают такие издержки. Пока нам не удалось обнаружить доказательства комбинированного воздействия этих отклонений на взаимосвязь между ценами и полными предельными издержками для общества. Поэтому нельзя оценить относительную сферу охвата транспортных проектов, применительно к каждой из этих ситуаций. На данный момент отсутствуют основания для определения количественного соотношения между позитивными примерами (когда учет более широкого экономического воздействия повышает чистые выгоды) и негативными примерами (например, когда такой учет снижает чистые выгоды).

38. По этой причине оценка экономических последствий должна производиться для каждого случая на основе конкретных условий в секторах (или сферах экономической деятельности) в соответствующих районах. Такой расчет будет зависеть от оценки сферы охвата и масштабов несовершенной конкуренции и неучтенных внешних издержек как в секторе, пользующемся транспортными услугами, так и в секторе, оказывающем такие услуги.

39. Подобная оценка позволит определить, всегда ли обоснованы традиционные предположения, касающиеся идеальной конкуренции, или же необходимо делать поправку на более широкие экономические последствия, и если это так, позволяют ли эти последствия повысить или снизить значимость улучшения на транспорте по сравнению с понесенными затратами.

Влияние территориального распределения

40. В-третьих, стоит обратить внимание на то, что по практическим соображениям прямое транспортное воздействие зачастую оценивается только для конкретного района вблизи места улучшения в сфере транспорта. Как подтверждают исследования по экономической географии, нет гарантии того, что улучшения на транспорте окажутся выгодными для местной или региональной экономики только на одном конце маршрута: дороги эксплуатируются в обоих направлениях, и в некоторых случаях выгоды будут ощущаться в других конкурирующих регионах. Таким образом, в контексте обсуждавшейся выше важной ситуации, когда монопольные цены в соответствующем секторе могут снизиться под воздействием конкуренции извне, некоторые выгоды, например повышение уровня занятости, могут ощутить на себе дальние конкуренты, а не местные производители. В оценке практической выгоды экономического воздействия для целевого района необходимо будет учитывать последствия за пределами близлежащей зоны. Такая ситуация возникает независимо от того, идет ли речь об идеальных или неидеальных условиях конкуренции. Поэтому следует уделять более пристальное внимание вопросу о том, где и на ком это воздействие проявится.

41. В таком анализе подчеркивается важность определения "выигравших и проигравших" по отдельности в дополнение к использованию обычной процедуры оценки общего воздействия транспорта. Это имеет особое значение, если речь действительно идет о том, что первоначальное транспортное воздействие повлечет за собой различные последствия для экономики, поскольку первоначальные и конечные бенефициары принимаемых мер могут быть совершенно разными: те, кто первоначально выиграл, могут в конечном счете оказаться в проигрыше. Из этого следует, что если предполагается или планируется, что вмешательство в сферу транспорта будет иметь экономические последствия в данном конкретном районе, то в соответствии с одним из неотъемлемых требований оценки необходимо также учитывать воздействие на другие конкурирующие районы.

Рекомендации для оценки

42. На практике министерству приходится заниматься самыми разными транспортными проектами и стратегиями, и во всех случаях ключевое значение для процесса анализа по-прежнему имеет высококачественная оценка транспортных и экологических издержек и выгод, независимо от того, имеются ли какие-либо более широкие экономические последствия. Поскольку любое более широкое экономическое воздействие может проявляться в иных, а не только в намеченных направлениях, причем также и в другом районе, для которого принимаемые меры не предназначались, по нашему мнению, важно в той или иной степени учитывать эти последствия в рамках всех крупных проектов, стратегий и мер (будь то проекты капиталовложений в автомобильный или железнодорожный транспорт, системы управления движением или стратегии ограничения движения), а не только в случае тех, основная цель которых заключается в стимулировании процессов восстановления.

43. Наши рекомендации предусматривают следующее:

Мы предлагаем новую формальную процедуру, в соответствии с которой на начальном этапе процесса оценки всех важнейших транспортных проектов и инициатив в области транспортной политики необходимо изучить мотивы вмешательства и произвести предварительный анализ вопроса о том, будет ли уровень соответствующих цен в секторе, использующем услуги транспорта, и в секторе, оказывающем такие услуги, выше или ниже полных предельных издержек для общества.

Затем во всех случаях следует произвести оценку более широкого экономического воздействия, хотя ее необходимая детализация будет зависеть от результатов первоначального анализа. Такая оценка должна включать:

- любые дополнительные последствия после учета фактической взаимосвязи между ценами и полными предельными издержками для общества в секторах, пользующихся транспортными услугами и оказывающих такие услуги; и
- сферу распространения (территориальная, секторальная и социальная) прогнозируемых выгод и потерь в рамках экономической деятельности.

Согласно нашему общему выводу необходимо усовершенствовать стандартные процедуры анализа социальных издержек и выгод, для того чтобы их можно было в полной мере использовать при определении непосредственных поведенческих реакций и выбора в сфере транспорта, не говоря уже об их комплексном воздействии на экономику.

Поэтому рекомендуется совершенствовать существующие процедуры, для того чтобы приблизить их к уровню "полного" стандартного анализа затрат и выгод. При оценке таких улучшений необходимо будет уделить особое внимание кратко-, средне- и долгосрочным последствиям реализации проектов и мер в области политики для системы владельцев транспортных средств, регулярности и структуры перевозок и землепользования применительно к пассажирскому и грузовому транспорту.

Мы предлагаем использовать стандартный "отчет об экономическом воздействии", в котором все направления работы обобщаются в заявлении, которое должно быть сделано в случае всех крупных проектов и мер в области транспорта и которое составляется на основе изложенного выше анализа, включая четкое определение любых ожидаемых структурных изменений в производстве, сфере услуг, ресурсов и на рынках труда, а также описание механизмов достижения поставленных целей. Важно, чтобы в этот отчет были включены оценки динамики изменений в сфере экономической деятельности и труда применительно к разным районам и секторам для выявления не только "выигравших", но и "проигравших".

44. Мы признаем, что некоторые из предлагаемых улучшений представляют собой относительно незначительные изменения по сравнению с существующей практикой и основаны на имеющемся опыте и знаниях, тогда как другие потребуют проведения новых исследований либо более фундаментальных изменений в нынешних моделях. Поэтому наши рекомендации предусматривают поэтапную программу усовершенствования.

Заключительные замечания

45. Значительная часть нашего исследования касается экономического воздействия транспортных инициатив в таких ситуациях, когда цены, как правило, не соответствуют полным внутренним и внешним предельным издержкам. В противном же случае в принципе они повысили бы экономическую эффективность всех других мер в области транспорта. Это объясняется тем, что объем и структура перевозок соответствовали бы иным, экономически более эффективным уровням, что позволило бы создать условия и в некоторых случаях мобилизовать средства для обеспечения нового, более продуманного соотношения капиталовложений в инфраструктуру разных видов транспорта и более эффективного управления существующих систем.

46. Это происходит потому, что зачастую механизмы такого оптимального ценообразования не используются и что оценка уровня цен является основным методом, который в ходе анализа позволяет определить условия, при которых улучшения могут способствовать стимулированию экономического роста. Та же самая оценка также

позволяет установить условия, когда интенсивность движения можно ограничить без ущерба для экономики (для которой в перспективе это даже может оказаться выгодным), если такая задача выполняется с помощью механизмов ценообразования, которые восстанавливают соотношение между ценой и предельными издержками, либо с помощью целенаправленных неценовых инструментов.

47. В заключение хотелось бы обратить внимание на наличие возможностей для выработки тщательно продуманных стратегий, позволяющих отделить темпы роста объема перевозок от темпов экономического роста, что тем самым снизило бы экологические издержки транспорта и расходы, связанные с перегруженностью, а также в некоторой степени способствовало бы реализации преимуществ экономического роста. Такие стратегии включают меры в области ценообразования, управления и инвестирования в соотношении, учитывающем конкретные условия осуществления каждой меры. Анализ каждого конкретного случая требует усовершенствованной оценки традиционных транспортных и экологических последствий наряду с более систематическим изучением воздействия на экономику в более широком контексте.
