

**О.В. Скворцов, председатель
Общественного совета при Федеральном дорожном агентстве**

Реформа финансирования

О регулирующем воздействии дорожных налогов и сборов на загрузку дорог и расход горюче-смазочных материалов

Дорожные налоги и сборы и то, как они взимаются, оказывают огромное влияние на качество дорожной инфраструктуры и играют основную роль в создании условий для повышения эффективности инвестиций в дорожную инфраструктуру, в развитие транспорта и экономики.

Бурный рост автомобилизации и вставшие в связи с этим транспортные проблемы, связанные с возникновением транспортных заторов, негативным воздействием выбросов в атмосферу на качество воздуха и изменения климата, а также воздействие развития автомобильного транспорта на экономику и социальную сферу стали причиной начавшегося во всем мире реформирования системы финансирования и налогообложения пользователей автомобильных дорог. Большие возможности для введения современных способов взимания дорожных сборов открывают получившие широкое распространение спутниковые навигационные системы, позволяющие отслеживать и фиксировать передвижение автомобилей в любой точке земного шара. Наиболее очевидная цель взимания дорожных налогов и сборов заключается в создании большего объема финансовых ресурсов для строительства, ремонта и содержания дорог.

Когда в 1991 году у нас в стране был принят Закон «О дорожных фондах», основной целью налогов и сборов, формировавших этот фонд, было получение финансового механизма, необходимого для содержания и развития дорожной сети. Сегодня ситуация изменилась. Налоги и сборы с пользователей автомобильных дорог рассматриваются не только как источники финансирования, но и как регуляторы уровня загрузки дорог и снижения отрицательного воздействия на окружающую среду, роста социально-экономического благосостояния государства. Уменьшение спроса на поездки приводит к экономии времени для участников дорожного движения и повышению предсказуемости продолжительности пути. Сокращение объемов движения улучшает жизнедеятельность городской среды и уменьшает разрастание городов.

С другой стороны, более высокая цена поездки составляет часть пользователей перейти на другие виды

транспорта или вообще отказаться от поездок, либо искать альтернативные маршруты.

Реформа финансирования автомобильных дорог и налогообложения пользователей дорог предусматривает решение следующих задач, которые сформулированы в докладе комиссии Европейской конференции министров транспорта [3]:

- сокращение заторов на дорогах;
- уменьшение ущерба окружающей среде;
- общее улучшение социально-экономического положения государства и населения;
- повышение конкурентоспособности экономики;
- устранение диспропорций между различными видами транспорта;
- создание условий для реальной конкуренции на международных рынках, в частности, внедрения системы сборов за километр пробега;
- увеличение средств для финансирования автомобильных дорог.

Реформа финансирования предусматривает пересмотр не только основных принципов налогообложения, но и способов взимания дорожных сборов. Реструктуризация транспортных налогов и сборов идет в направлении более широкого применения принципа «пользователь платит» и «загрязнитель платит», при этом размеры платежей должны быть увязаны с ущербом, наносимым транспортным средством и пройденным расстоянием. Основной акцент делается на более широком использовании сборов с пользователей дорог взамен налогов. Это, с одной стороны, более четко определяет адресность этих платежей, а с другой – создает дополнительные и порой непреодолимые препятствия для нецелевого использования этих средств.

На протяжении последних десятилетий за рубежом проводились постоянные исследования воздействия дорожных сборов на объемы и условия дорожного движения, на состояние окружающей среды, экономику и социальную сферу. У нас в стране, к сожалению, исследований по этой тематике не велось. Сегодня в России даже нет научных подразделений, занимающихся такой проблематикой. Поэтому все бремя формирования политики дорожного финанси-

рования пока у нас в стране лежит на управленцах и чиновниках.

Результаты исследований системы взимания дорожных налогов и сборов и их регулирующего воздействия, проведенных в течение последних 15 лет Европейской комиссией, нашли отражение в транспортной политике ЕС и принятых директивах. Эти исследования послужили основой для практического внедрения в Европе дорожных сборов, позволяющих получать максимальный эффект.

Комиссия по ценообразованию в инфраструктуре ЕС сформулировала основные положения ценовой политики следующим образом:

— для каждого вида транспорта налоги и сборы должны быть гибкими и соответствовать уровню загрязнения, расстоянию и времени поездки и износу транспортной инфраструктуры;

— особенно важно обеспечить соблюдение принципа «загрязнитель платит» — это должно давать четкие ориентиры пользователям дорог для сокращения заторов, борьбы с загрязнением и достижения баланса между различными видами транспорта, а также ликвидации разрыва между темпами роста транспорта и экономики;

— необходимо обеспечить улучшение и повысить пропускную способность инфраструктуры в месте ее использования;

— система дорожных налогов и сборов не должна носить дискриминационный характер.

Утвержденная в этом году транспортная политика ЕС предусматривает, что затраты на внешние факторы, такие как шум, загрязнение воздуха и заторы, должны компенсироваться через взимание платы за использование инфраструктуры. Долгосрочной целью европейской политики является применение сборов с пользователей для всех транспортных средств и по всей дорожной сети, которые бы отражали затраты на содержание дорожной инфраструктуры, влияние на загрязнение воздуха и шум, а также образование заторов [4].

Дальнейшие действия в части реформирования сборов за пользование инфраструктурой предусматривают постепенный переход к обязательной согласованной системе интернализации сборов для коммерческих транспортных средств на всей междугородной сети. Первый шаг в этом направлении, предусматривающий введение платы с тяжелых грузовиков, в Европе уже сделан [5]. Сделан он и в нашей стране [1]. Для легковых автомобилей в дальнейшем дорожные сборы в большей степени будут рассматриваться как альтернативный способ формирования средств на дорожную инфраструктуру и влияния на режим движения и режим работы транспорта [5].

Большой объем исследований в области социально-экономических последствий реформирования системы финансирования дорог выполнен Конференцией Евро-

пейских директоров дорог (CEDR), которая, используя метод причинных цепей, разработала первый стратегический план решения этих проблем. Согласно этому методу можно проследить воздействие на экономику и социальную сферу результатов, связанных с изменением системы дорожных налогов и сборов, которые могут быть измерены конкретными величинами. В соответствии с экономическими оценками плата за пользование дорогами и использование этих средств на развитие дорожной инфраструктуры напрямую влияют на транспортные расходы домашних хозяйств и транспортные расходы предприятий. Это оказывает еще большее воздействие на ряд других факторов, включая увеличение поездок и снижение их стоимости, увеличение потреб-

“ Важно понимать последствия введения дорожных сборов при разработке системы ценообразования и принятии решения о ее реализации. При разработке системы ценообразования необходимо принимать во внимание прогнозирование последствий и то, насколько эта система будет эффективна и приемлема. Цели реформирования системы ценообразования устанавливаются на основе этого понимания. ”

ления и объема производства, занятости и, в конечном счете, ВВП (валового национального продукта).

Тем не менее плата за пользование дорогами должна быть направлена на решение проблем, связанных с функциональностью транспортной системы, и уменьшение отрицательных внешних эффектов. Это достигается за счет воздействия созданных ценовых сигналов на изменение душевого дохода, мобильности и эффективности поездок и перевозки грузов.

Одновременно проводились исследования оценки воздействия налогов и сборов на потребление топлива и транспортных услуг. Результаты проведенных исследований [6] позволили сформулировать следующие основные принципы для формирования эффективных систем взимания дорожных сборов.

С точки зрения пользователя:

- простота и понимание;
- удобство, не требующее остановки транспортного средства;
- вариантность оплаты, позволяющая использовать все возможные виды платежей;
- прозрачность назначения цены, очевидная перед поездкой;
- конфиденциальность.

С точки зрения органов управления транспортом:

- отсутствие воздействия на каждое транспортное средство путем его остановки, использования платных кабин и других устройств, создающих препятствия движению;
- установление размеров сборов, отражающих фактические затраты пользователей;
- эффективность, позволяющая уменьшать число заторов и решать другие транспортные проблемы, изменяя режим работы транспорта;
- гибкость, позволяющая легко приспосабливаться к любым транспортным средствам и случайным пользователям;

- надежность, обеспечивающая минимальное количество неправильно взятых платежей;
- собственная безопасность и организация системы взимания сборов, сводящая к минимуму мошенничество или другие нарушения;
- экономическая эффективность, позволяющая получить отдачу от инвестиций в дорогу;
- минимальное время на реализацию, разработку и возможность последующей модернизации.

Для общества:

- позитивный баланс затрат и выгод, когда учитываются все издержки и воздействия;
- политическая приемлемость, основанная на общественном восприятии справедливости и ценности;
- положительное воздействие на окружающую среду;
- комплексность и универсальность, возможность использовать одни и те же системы для оплаты различных услуг (парковок, услуг общественного транспорта и т.п.).

Сегодня наиболее распространенными налогами и сборами с пользователей автомобильных дорог, применяемыми в развитых странах [6], являются следующие:

Транспортный налог (Vehicle taxes) – фиксированный налог, который взимается с покупки и владения транспортным средством.

“Сегодня ситуация изменилась. Налоги и сборы с пользователей автомобильных дорог рассматриваются не только как источники финансирования, но и как регуляторы уровня загрузки дорог и отрицательного воздействия на окружающую среду, роста социально-экономического благосостояния государства.”

Налоги на ГСМ (Fuel taxes) – переменные налоги (акцизы), которые взимаются с продажи топлива.

Виньетки (Vignettes) – полуфиксированные сборы за право использования дорожной сети на определенный период времени (день, неделя, месяц, год).

Сбор за километр пробега (Distance-based network charges) – сборы за любую поездку по дорогам, которые могут варьироваться в зависимости от маршрута, времени суток или типа транспортного средства.

Плата за проезд по автомагистрали (Link tolls) – сборы за право проезда по определенной автомагистрали (группе автомагистралей).

Сборы за въезд в городскую зону (Cordon tolls) – сборы за право въезда в определенную городскую зону.

Точечные сборы (Point tolls) – сборы, взимаемые за право использования конкретного объекта (туннелей, мостов, паромов).

Сборы за парковку (Parking fees) – собираются за право пользования парковкой.

Сборы для ликвидации заторов (Congestion Pricing) – сборы, предусматривающие более высокие тарифы в густонаселенных районах, предназначенные для снижения пиковых нагрузок и во многих случаях меняющиеся на конкретный момент времени.

Плата за использование транспортных средств ма-

лой вместимости (High Occupancy Toll), которая предусматривает взимание сбора с транспортных средств с малым количеством пассажиров.

Кроме дорожных налогов и сборов, на Западе еще одним регулятором транспортных потоков является страхование автомобиля с учетом его использования (Pay-As-You-Drive Vehicle Insurance), также называемое страхованием, основанным на величине пробега (Distance-Based Insurance). В этом случае размер страховой премии определяется исходя из ежегодного пробега автомобиля. Смысл такого страхования – чем больше пробег, тем больше плата за страховку, и наоборот.

Учитывая, что страхование транспортных средств на Западе является значительной частью общих затрат, связанных с их владением и эксплуатацией, среднестатистический автомобилист тратит на страхование сумму, соизмеримую с платой за топливо.

У нас в стране пока используется более половины перечисленных налогов и сборов.

Хотя управление дорожным хозяйством в Европе, как правило, финансируется из общего бюджета государства, дорожные сборы с участников дорожного движения становятся все более важным и эффективным инструментом регулирования дорожного движения и финансирования дорожного хозяйства.

Современные тенденции совершенствования финансирования [7] автомобильных дорог привели к более широкому использованию сборов с пользователей дорог

взамен налогов, что позволяет обеспечить поступление дополнительных средств для финансирования дорог, использование которых на иные цели более сложно, чем средств от взимания налогов.

Как показала практика [3], наибольшая эффективность дорожных сборов достигается в случае, когда плата за пользование транспортной инфраструктурой максимально приближена к точке ее использования, а размер сбора установлен на уровне, близком к предельным издержкам.

Важно понимать последствия введения дорожных сборов при разработке системы ценообразования и принятия решения о ее реализации. При разработке системы ценообразования необходимо принимать во внимание, насколько эта система будет эффективна и приемлема. Цели реформирования системы ценообразования устанавливаются на основе этого понимания.

Непременным условием формирования системы и размеров дорожных сборов является обеспечение доступности, которая означает, что затраты пользователей дорог позволяют беспрепятственно путешествовать и доставлять грузы. Плата за пользование дорогами может иметь противоположный эффект, если в связи с введением высоких сборов движение переходит с современных автомагистралей на более дешевые, но менее безопасные дороги.

Часто экологические причины служат основой для определения размеров сборов с пользователей дорог. В зависимости от ценовой эластичности новые тарифы увеличивают транспортные расходы и тем самым снижают спрос на перевозки.

Увеличение размеров дорожных сборов с целью обеспечения необходимого финансирования автомобильных дорог может вытеснить из числа пользователей дорог некоторых лиц, для которых эти сборы станут непомерной платой. С точки зрения экономической теории обоснование размеров дорожных налогов и сборов должно исходить из того, что предельные издержки поездки по дороге обычно выше, чем прямые затраты, воспринимаемые водителем, так как некоторые (внешние) издержки передаются другим агентам (в форме, например, шумового воздействия и загрязнения окружающей среды или в виде расходов государства на ликвидацию последствий несчастных случаев) [7].

При реформировании системы финансирования дорог все больший интерес представляет необходимость достижения таких целей, как снижение числа заторов, повышение безопасности движения и снижение выбросов в атмосферу. Эффективность применяемых мер зависит от ценовой чувствительности транспорта, то есть от того, в какой степени владельцы транспортных средств будут реагировать на изменение цен. Этот эффект называется транспортной эластичностью и измеряется как процентное изменение пробега транспортного средства, вызванного процентным изменением цены.

С этой целью для получения максимального эффекта от реформирования системы финансирования дорог ключевым фактором должен быть анализ чувствительности к изменению цены перевозки, которая влияет на длительность поездки и расход топлива. Другими словами, как процентное изменение потребления транспортных услуг, вызванное процентным изменением цены поездки.

Воздействия дорожных налогов и сборов изменяются в зависимости от различных факторов, включая тип ценообразования, то, как оно структурировано, а также транспортные и географические условия, в которых оно реализуется.

Так, фиксированная плата за проезд по дороге не может дать существенного эффекта для того, чтобы уменьшить заторы, если имеется достаточно альтернативных бесплатных маршрутов. В некоторых случаях введение сборов будет способствовать смещению движения на другие маршруты и образованию там заторов [6]. Например, в некоторых ситуациях выделенные полосы движения для пассажирского транспорта могут иметь большую загрузку, чем остальные полосы движения. Все эти особенности следует учитывать при выборе варианта вводимого дорожного сбора.

Если, используя указанные выше методы, дать оценку воздействия мер, предлагаемых в главе 15 «Преодоление территориальной разобщенности»

промежуточного доклада Экспертной группы № 19 «Стратегия-2020» [2], предусматривающих повышение в 2012–2015 гг. акцизов на моторные топлива в размере не менее чем 7–8 рублей в расчете на 1 литр, то можно констатировать, что принятие этой меры позволит существенно увеличить объем средств для финансирования дорог. Регулирующее воздействие увеличения ставки акциза на ГСМ в городах при низкой транспортной эластичности не окажет существенного влияния на снижение числа заторов, зато в сельской местности приведет к резкому сокращению объемов движения и еще больше снизит подвижность населения.

Выводы

При формировании системы финансирования автомобильных дорог следует максимально использовать регулирующее воздействие дорожных сборов на уровень загрузки дорог, для воздействия на окружающую среду и рост социально-экономического благосостояния государства.

Оценку эффективности регулирующего воздействия дорожных налогов и сборов следует производить по ценовой чувствительности транспорта и расхода на ГСМ к предлагаемому изменению размеров дорожных сборов.

С целью повышения эффективности проводимой реформы системы финансирования автомобильных дорог необходимо организовать проведение научных исследований, связанных с изучением регулирующего воздействия дорожных сборов на уровень загрузки дорог, окружающую среду и экономику страны. ●

Литература

1. Федеральный закон от 06.04.2011 № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Промежуточный доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам Стратегии социально-экономического развития России на период до 2020 года, <http://www.kommersant.ru/Docs/2011/2011d153-doklad.pdf>.
3. Report on Charges for the Use of Infrastructure, European Conference of Ministers of Transport, 06 May 2004.
4. White Paper: Directions in the Common European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transportation system. EN Brussels, 28.03.2011.
5. Directive 2006/38/EC of European Parliament and The Council of 17 May 2006 amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures.
6. Road Pricing. Congestion Pricing, Value Pricing, Toll Roads and HOT Lanes. TDM Encyclopedia Victoria Transport Policy Institute, June 2011.
7. The Socio-economic Impacts of Road Pricing. Report of Conference of European Directors of Roads, May 2009.