

Автомобильные дороги как фактор экономического развития страны



О. В. Скворцов,
президент партнерства
«ПРОЕКТ – РОДОС»

Изношенная дорожная инфраструктура России является одним из главных препятствий в повышении конкурентоспособности страны на внешнем рынке. Чтобы его преодолеть, необходимо отказаться от практики финансирования автомобильных дорог по остаточному принципу, исходя из возможностей бюджета. Инвестиции в развитие дорог должны оцениваться как мощный инструмент социального и экономического развития страны.

В рейтинге Всемирного банка Россия находится на одном из последних мест по качеству российской автодорожной инфраструктуры.

Дорогое бездорожье

Низкий технический уровень дорог обуславливает высокий уровень транспортной составляющей в себестоимости продукции и высокую себестоимость перевозок (например, себестоимость автомобильных перевозок в России превышает аналогичные показатели

развитых зарубежных стран в 1,5 раза, а расход горючего выше в среднем на 30 %). Для России, где среднее расстояние перевозки грузов в 2–3 раза выше, чем в большинстве других стран, это губительно для экономики.

Высокая себестоимость перевозок и транспортной составляющей продукции делают неконкурентоспособными отечественные товары на мировых рынках, препятствуют диверсификации экономики страны, ее переходу на инновационный путь развития.



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН

Сегодня к традиционной российской проблеме — бездорожью — прибавилась еще одна: заторы на дорогах. Протяженность автомобильных дорог общего пользования федерального значения, обслуживающих движение в режиме перегрузки, составляет 13 379 км, или 26 % от общей протяженности. При этом, согласно Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2019 гг.)», к 2020 г. этот показатель возрастет до 17 326 км (35,38 %).

Экономические потери государства, в котором треть основных магистралей станет работать в режиме перегрузки, достигнут сотен миллиардов рублей ежегодно, причем эти издержки будут включены в стоимость товаров и услуг, а это означает ухудшение уровня жизни населения и снижение конкурентоспособности отечественной экономики, что, в свою очередь, сократит доходы бюджета.

Несоответствие уровня развития автомобильных дорог уровню автомобилизации и спросу на автомобильные перевозки приводит к неоправданно огромным расходам бюджета. По оценкам экспертов, потери Российской Федерации, обусловленные неразвитостью и низкой пропускной способностью сети автомобильных дорог, составляют более 3 % ВВП, что в 6 раз выше, чем в странах Евросоюза [1].

В последние годы Правительством РФ и Минтрансом России проведена большая работа по стабилизации финансирования и повышению качества автомобильных дорог. Однако этих мер недостаточно, чтобы создать в стране современную сеть дорог. Расчеты, проведенные специалистами Всемирного банка, свидетельствуют о существенном разрыве между потребностями и фактическим финансированием содержания и ремонта федеральных и региональных дорог, составляющем около 1,1 % ВВП (причем наибольший дефицит финансирования характерен для региональной дорожной сети). Если к этому прибавить расчетный объем финансирования капитальных расходов для ликвидации разрыва между фактическим состоянием дорог и нормативными требованиями, а также расходов на расширение базовой дорожной сети, то суммарный дефицит финансирования превысит 2 % ВВП [2].

Непродуманная политика экономики бюджетных средств в начале этого

столетия привела к резкому сокращению финансирования дорог, особенно региональных, в субъектах Российской Федерации. При этом такие решения принимались без оценки возможных экономических последствий, без экономического обоснования.

В соответствии с нормативными межремонтными сроками, для обеспечения сохранности автомобильных дорог 3-й и 4-й технических категорий — а именно они составляют основную часть сети дорог регионального значения — ремонт необходим через каждые 6 лет, а капитальный ремонт — через каждые 12 лет. Однако в последние годы выполнялось всего около 15 % ремонтных работ от ежегодной нормативной потребности.

Между тем, по результатам исследований, несвоевременное выполнение дорожных работ увеличивает впоследствии их стоимость в 1,5–3 раза, а также ведет к увеличению издержек пользователей автомобильных дорог. Например, согласно расчетам, несвоевременное выполнение работ по содержанию дороги с твердым покрытием увеличивает расходы пользователей (с учетом дополнительных затрат времени и топлива, а также износа транспортных средств) в 1,5–3 раза, что напрямую влияет на цену товаров и услуг.

Стимул экономического роста

Существует прямая, весьма жесткая зависимость между темпами экономического развития страны и уровнем инвестиций. При доле инвестиций 20–25 % ВВП можно обеспечивать среднегодовые темпы экономического роста в размере 2,5–3 %, как это происходит в развитых странах, где именно такая доля является нормой.

Соответственно, чтобы обеспечить темпы экономического роста 5–6 %, объем инвестиций должен составлять в среднем 30–35 % ВВП. Такова ситуация в развивающихся странах, где повышенная норма инвестиций поддерживает указанные среднегодовые темпы роста.

В России объем инвестиций в основной капитал в 2011 г. достиг 10,5 трлн руб. при ВВП более 54 трлн руб., т. е. норма инвестиций составляет около 19,5 %. В настоящее время наиболее крупных вложений, в том числе дополнительных инвестиций, направленных на технологическое обновление, требуют такие сферы, как энергетика и транспортная система [3].

При этом, по мнению академика А. Г. Аганбегяна, подавляющая часть средств на инвестиции в основной капитал должна быть изыскана внутри страны. Из наиболее крупных источников дополнительных инвестиций он особо выделяет три: заимообразное использование значительной части золотовалютных резервов страны, фонда национального благосостояния и фонда будущих поколений.

Объем золотовалютного резерва России занимает третье место в мире после Китая и Японии. По данным на 20 апреля 2012 г., из 519,5 млрд долл. золотовалютных резервов без ущерба для экономической безопасности страны можно было бы позаимствовать на 10–15 лет 350 млрд долл., поскольку оставшиеся запасы — свыше 160 млрд долл. — достаточны для обеспечения валютной безопасности страны.

Если этих средств окажется недостаточно, государство могло бы прибегнуть к привлечению внутренних и внешних займов. В настоящее время совокупный государственный долг — менее 10 % ВВП, а внешний долг является одним из самых низких в мире — около 3 % ВВП (при международном стандарте допустимой доли таких долгов до 60 % и наличии долга в странах Еврозоны на уровне около 90 % ВВП).

Современная экономическая теория позволяет на основании расчетов оценивать влияние инвестиций в развитие дорожной сети с учетом так называемого мультипликативного эффекта в экономике, за счет которого эти инвестиции становятся мощным стимулом экономического роста и потому должны рассматриваться как одна из эффективных мер, направленных на развитие экономики.

К сожалению, при разработке целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2019 гг.)» расчеты эффективности инвестиций с использованием современных экономико-математических методов не проводились. Разработчики программы определили ее эффективность на основе экспертных оценок сроков окупаемости отдельных проектов с мультипликативным эффектом в нетранспортных отраслях, равным 20 % величины эффекта на транспорте [1]. Такие оценки следует считать весьма приближенными.

Опыт других стран говорит о более существенном влиянии инвестиций в развитие дорожной и транспортной

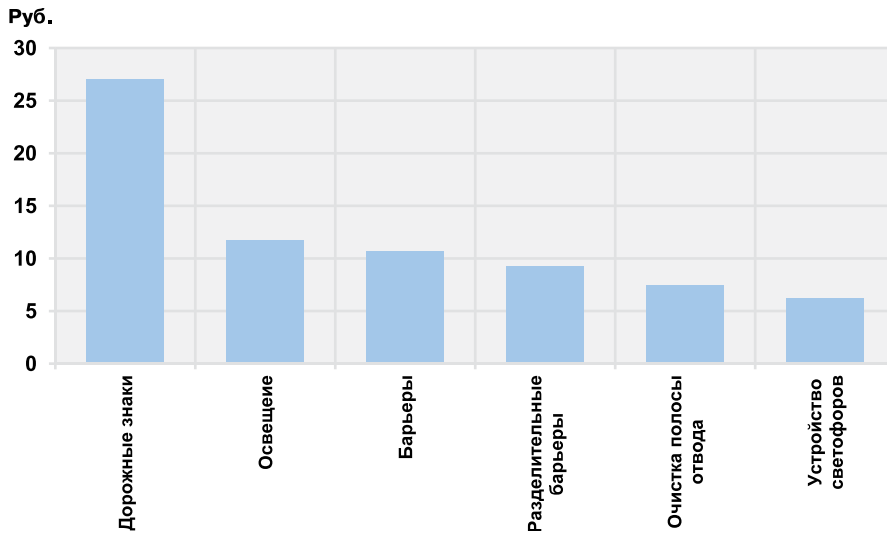


Рис. 1. Эффективность затрат на мероприятия по обеспечению безопасности дорожного движения (на 1 руб. затрат)

инфраструктуры. Об этом же свидетельствуют расчеты эффективности президентской программы «Дороги России», выполненные по методу межотраслевого баланса (затраты — выпуск) в 1993 г. при содействии Всемирного банка. Исходя из их результатов, с учетом мультипликативного воздействия внетранспортный эффект намного выше транспортного, поэтому инвестиции в автомобильные дороги оказы-

вают существенное позитивное влияние на макроэкономические показатели и темпы роста экономики. Согласно этим расчетам, на 1 руб., вложенный в строительство дорог, эффект через 5 лет составит 3 руб., а при инвестициях в ремонт и реконструкцию дорог — 6 руб. Наиболее эффективными являются инвестиции по обеспечению безопасности дорожного движения (рис. 1) [6].

Механизм формирования положительного эффекта, который окажет улучшение дорожных условий на экономику страны, продемонстрирован на рис. 2.

Закономерности этого процесса можно проследить, анализируя динамику реального ВВП страны за 1991–2009 гг.

Достигнув своего минимума в период кризиса в первой половине 1990-х гг., реальный ВВП начал расти с 1998 г. Проанализировав динамику его роста, можно отметить, что максимальные темпы наблюдались в период с 1994 по 2000 г., т. е. при неблагоприятной внешней конъюнктуре, когда мировые цены на нефть находились в пределах 20 долл. за баррель. Объем финансирования дорожных работ в эти годы составлял более 2,5 % от ВВП. Начиная с 2000 г., когда были ликвидированы дорожные фонды и резко сократились инвестиции в автомобильные дороги, темпы роста ВВП снизились, причем на фоне бурного роста цен на нефть, которые достигли в этот период своего максимума — 105 и более долл. за баррель.

Интересно отметить еще один факт. Результаты расчетов, выполненных при подготовке программы «Дороги России», показали, что в условиях эконо-

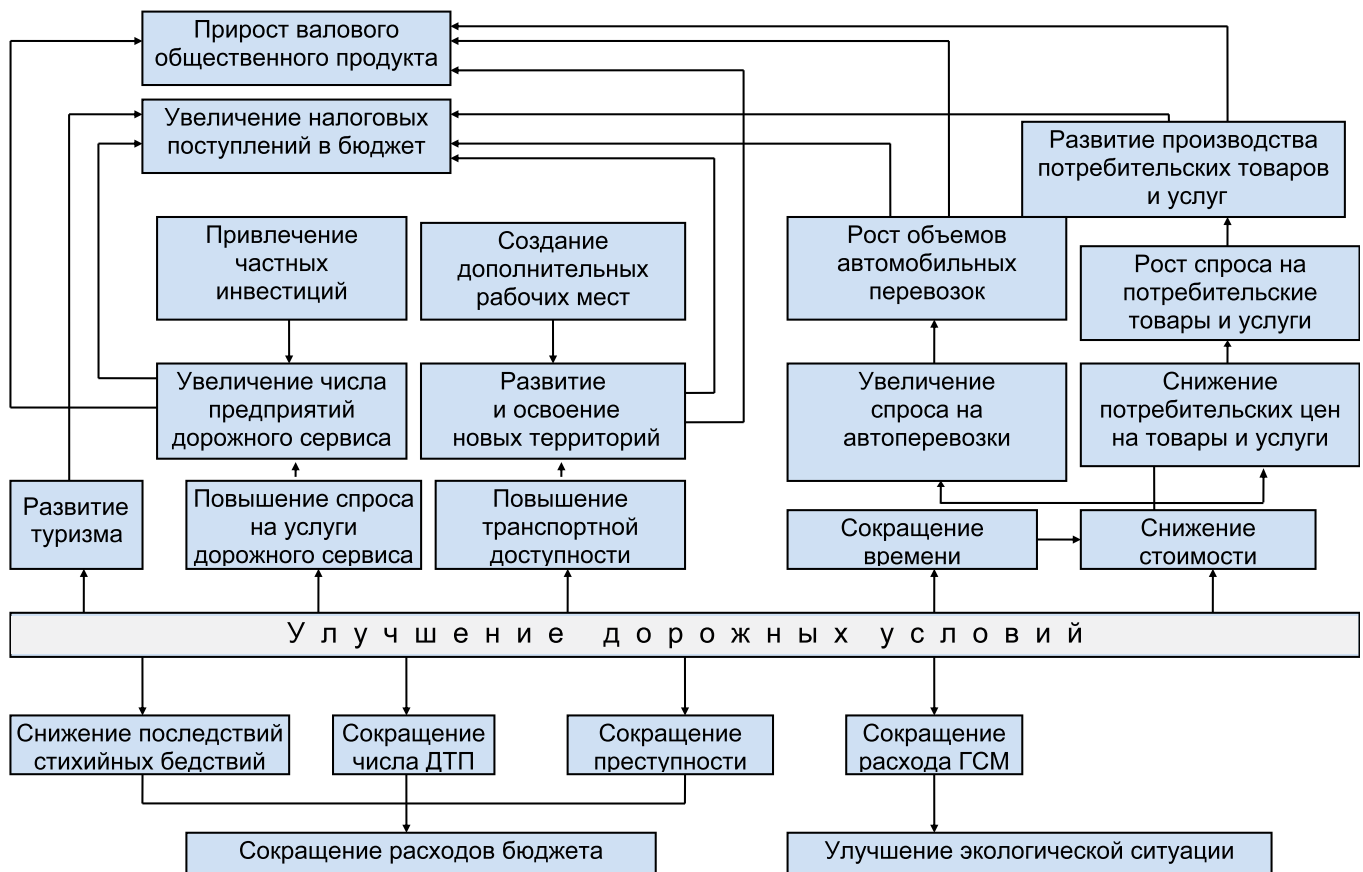


Рис. 2. Воздействие улучшения дорожных условий на экономику страны

Таблица. Результаты исследований издержек от заторов, обобщенные Федеральной дорожной администрацией США

Тип транспортного средства	Внегородские дороги			Городские дороги			Все дороги		
	Стеснение транспортного потока			Стеснение транспортного потока			Стеснение транспортного потока		
	Высокое	Среднее	Незначительное	Высокое	Среднее	Незначительное	Высокое	Среднее	Незначительное
Легковой автомобиль	3,76	1,28	0,34	18,27	6,21	1,64	13,17	4,48	1,19
Микроавтобус	3,80	1,29	0,34	17,78	6,04	1,60	11,75	4,00	1,06
Автобус	6,96	2,37	0,63	37,59	12,78	3,38	24,79	8,43	2,23
Грузовой автомобиль	7,43	2,53	0,67	42,65	14,50	3,84	26,81	9,11	2,41
Автопоезд	10,87	3,70	0,98	49,34	16,78	4,44	25,81	8,78	2,32
Все автомобили	4,40	1,50	0,40	19,72	6,71	1,78	13,81	4,70	1,24

номического спада в 1990-е гг. в стране все равно будет расти автомобилизация, что приведет к росту транспортных потоков в крупных городах и на основных автомагистралях при сокращении объемов движения на местной сети. Этот оправдавшийся прогноз объясняется неудовлетворенностью спроса на автомобили в СССР в связи с их незначительным производством, завышенной ценой и ограничением рынка транспортных средств иностранного производства.

Налоги и издержки

Пользователи российских дорог, в отличие от автомобилистов в других странах, являются если не противниками, то и не сторонниками повышения дорожных налогов. Их логика вполне понятна: уплачивая конкретные суммы в виде налогов, они не могут наглядно ощутить свою выгоду от этого.

Баланс между затратами и выгодами пользователей дорог не может быть легко понятен налогоплательщикам, так как не всегда возможен, особенно в конкретных цифрах, подсчет внешних дорожных факторов. Владельцы транспортных средств не ощущают всех издержек, которые они несут из-за неудовлетворительного состояния дорог.

Проиллюстрируем это на конкретных примерах оценок издержек пользователей дорог в зависимости от состояния дорожной сети.

Например, увеличение стоимости перевозок (в процентах) за счет снижения скоростей движения, вызванного состоянием дорожного покрытия, возрастает в 1,45–1,6 раза (рис. 3).

Стоимость автомобильных перевозок в зависимости от состояния дорог по международному показателю ров-

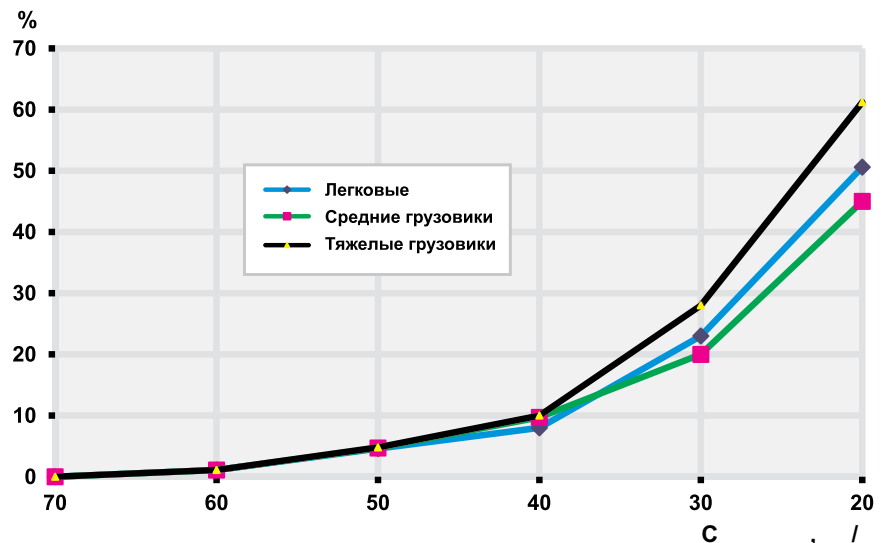


Рис. 3. Зависимость стоимости перевозок от скорости движения

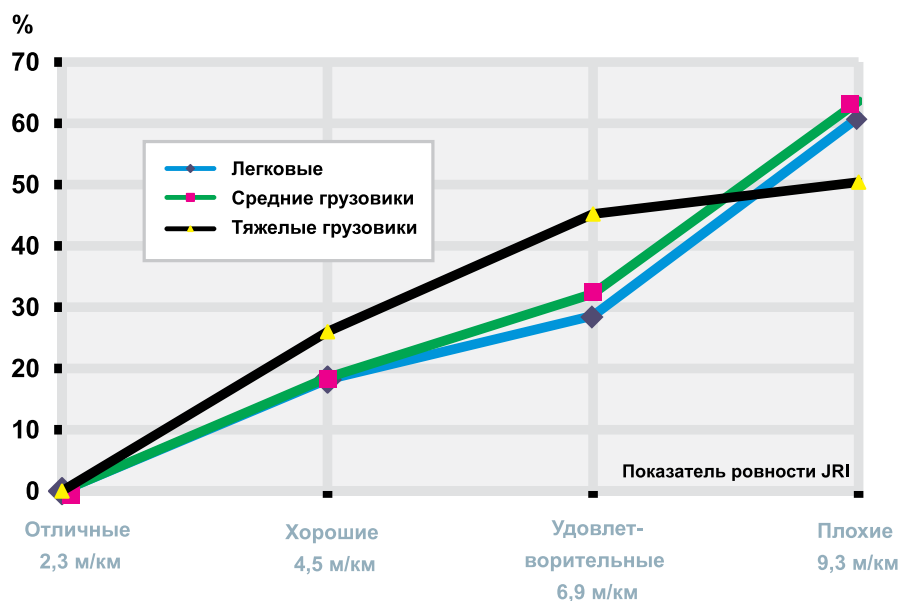


Рис. 4. Зависимость стоимости перевозок от ровности дорожного покрытия

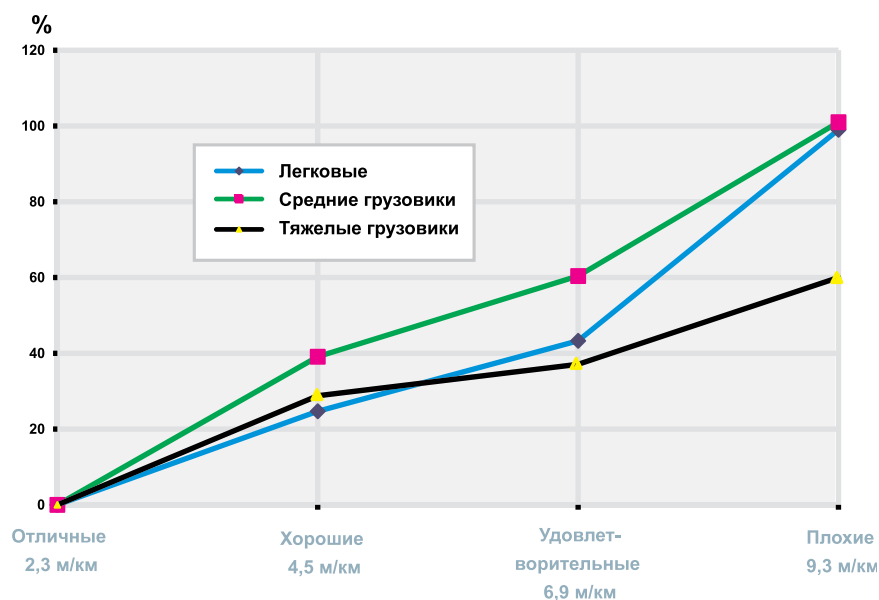


Рис. 5. Зависимость затрат на эксплуатацию автомобиля от ровности дорожного покрытия

ности JRI увеличивается при плохих дорожных условиях в 1,5–1,65 раза (рис. 4).

Затраты на эксплуатацию автомобиля возрастают в 1,6–2 раза (рис. 5).

Наиболее весомым фактором для оценки затрат пользователей автодорог и для принятия решений в области транспортного строительства являются заторы, которые сейчас вышли за пределы мегаполисов на основные магистрали, особенно в пригородах крупных городов. Пробки на дорогах существенно увеличивают стоимость перевозки.

Ущерб от заторов на дорогах внушителен. Так, убытки, обусловленные этой причиной, в европейских странах могут составлять от 0,47 % ВВП в Ирландии до 2,95 % в Голландии. Общая сумма ежегодных потерь от транспортных заторов в США оценивается в сумму около 108 млрд долл. [8].

По данным последних исследований в США, расходы, вызванные заторами, по сравнению с расходами при движении в беззаторном режиме, возрастают в американских городах для легковых автомобилей в 6,5 раза, для автобусов — в 6,75 раза [10]. Данные, приведенные в таблице, позволяют убедиться, что в среднем издержки пользователей дорог от заторов возрастают в 11 раз.

Исследования, проведенные в Великобритании, показали, что в среднем внешние предельные издержки от заторов составляют 3,4 пенса (1,7 рубля) за километр [10].

В России официальный учет ущерба от пробок не ведется. По данным крупнейшего отечественного учено-урбаниста Ю. П. Бочарова, ежегодные потери только в Москве оцениваются в 600 млрд руб. [7].

Несомненно, что подавляющее число владельцев транспортных средств не владеет такой информацией. Этому во многом способствует действующая система налогообложения, не позволяющая легко понять назначение дорожных налогов и взаимосвязь между их суммой и ущербом, который наносит дорогам транспортное средство налогоплательщика.

Так, транспортный налог у нас в стране уплачивается независимо от годового пробега автомобиля. Кроме того, не учитывается и размер ущерба, наносимого дороге конкретным транспортным средством. Между тем, согласно исследованиям Всемирного банка, автопоезд наносит дорогам в 12 раз больше повреждений, чем легковой автомобиль. При этом основным инструментом налогообложения пользователей является налог на топливо, и с автопоездов взимается сумма только в 3,5 раза больше, так как они потребляют примерно в 3,5 раза больше горючего по сравнению с легковым автомобилем [11].

Как показала практика [4], наибольшая эффективность дорожных сборов достигается в случае, когда плата за пользование транспортной инфраструктурой максимально приближена к точке ее использова-

ния, а размер сбора установлен на уровне, близком к предельным издержкам.

Принятая в настоящее время в Евросоюзе транспортная стратегия до 2050 г. предусматривает совершенствование системы налогообложения пользователей дорог. При этом основной акцент делается на более широком использовании сборов с пользователей дорог взамен дорожных налогов. Такой механизм, с одной стороны, более четко определяет адресность платежей, а с другой — создает дополнительные и порой непреодолимые препятствия для нецелевого использования этих средств [5].

Литература

1. Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2008 г. № 377.
2. Доклад об экономике России. № 24. Март, 2011 г.
3. Выступление А. Г. Аганбегяна, академика РАН, на XXIII съезде Ассоциации российских банков. 05.04.2012.
4. Скворцов О. В. Транспортная политика России на перепутье // Дороги России XXI века. 2012. № 3.
5. Скворцов О. В. Реформа финансирования. О регулирующем воздействии дорожных налогов и сборов на уровне загрузки дорог и расход ГСМ // Автомобильные дороги. 2011. № 12.
6. Скворцов О. В. Инвестиции в дорожное хозяйство — мера противодействия экономическому кризису // Транспорт Российской Федерации. 2009. № 3.
7. Moscow-Live. URL: <http://moscow-live.ru/2009/10>.
8. Gabriel R. Street Smart: Competition, Entrepreneurship and the Future of Roads (The Independent Institute, 2006).
9. Transportation Cost and Benefit Analysis II — Travel Time Costs Victoria Transport Policy Institute, 2011.
10. Transportation Cost and Benefit Analysis II — Congestion Costs Victoria Transport Policy Institute (www.vtpi.org).
11. Heggie Iann G. Commercial management and Financing of roads. World Bank Technical Paper. 1998. № 409.