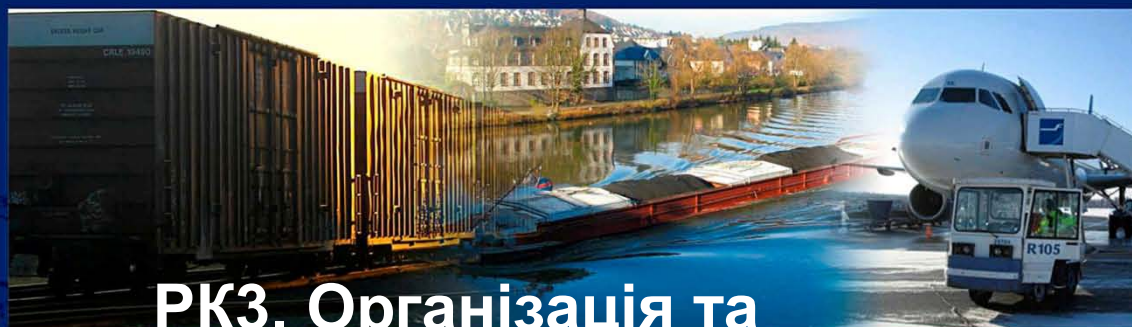


Програма Європейського Союзу для України



Підтримка інтеграції України до Транс-Європейської транспортної мережі ТЄМ-Т



РКЗ. Організація та фінансування дорожньої інфраструктури

Заключний звіт 3.2

Грудень 2010



This project is funded by the European Union



Міністерство транспорту та зв'язку України



CORPORATE SOLUTIONS

ARUP



WSP

NACO

Corporate Solutions (UK),
in association with:
ARUP (UK); WSP imc (UK)
and NACO (NI)

This project is implemented by:



Зміст

Стислий виклад	1
1. Вступ.....	1
1.1 Технічне завдання.....	1
1.2 Передумова.....	1
2 Реорганізація дорожнього сектору.....	2
2.1 Нагальні питання.....	2
2.2 Рекомендації попередніх досліджень.....	3
2.3 Пропозиції щодо реструктуризації.....	6
2.4 Наступні кроки	7
3. Подальший розвиток організації управління дорожньою інфраструктурою	8
3.1 Управління мережею доріг державного значення.....	8
3.2 Договори по Агентам-розпорядникам в Україні.....	11
4. Фінансування дорожньої мережі	14
4.1 Поточні фінансові механізми	14
4.2 Отримання більших надходжень	20
4.3 Стягування зборів з важких транспортних засобів.....	27
4.4 Рекомендації щодо майбутнього фінансування мережі доріг державного значення.....	31
5. Наслідки таких пропозицій	32
5.1 Організація Укравтодору	32
5.2 Створення потенціалу.....	33
6 Висновки та рекомендації	33
Додаток 1. Поточні збори з користувачів автодоріг України	35
Додаток 2. Податки на пальне в Європі.....	36



Скорочення

ACEA / АЕВА	Асоціація Європейських виробників автомобілів
AMPM / АМУП	Активний механізм управління платежами
ASECAP	Європейська асоціація магістралей, мостів та тунелів, на яких стягується плата за проїзд
AVI / АІТЗ	Автоматичний ідентифікатор транспортних засобів
CEN / ЕКС	Європейський Комітет Стандартизації
DAK / ДАК	Державна Акціонерна Компанія «Автомобільні дороги України»
DSRC / ПКР	Передатчики короткого радіусу
EBRD / ЕБРР	Європейський Банк Реконструкції та Розвитку
EU / ЕС	Європейський Союз
Eurostat / Євростат	Європейський Офіс Статистики
EVR / ЕРТЗ	Електронний реєстр транспортних засобів
FIDIC / МФІК	Міжнародна Федерація Інженерів-Консультантів
GATT / ЗДТТ	Загальний Договір по Тарифам та Торгівлі
GDP / ВВП	Внутрішній Валовий Продукт
GNSS / ГНСС	Глобальна навігаційна супутникова система
GTZ/GTZ	Консорціум компаній Німеччини (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH)
HGVs / ВТЗ	Вантажні транспортні засоби
IMF / МВФ	Міжнародний Валютний Фонд
IRF / МФД	Міжнародна Федерація Дорожників
ITS / ІТС	Інтелектуальні транспортні системи
MAC / ПАР	Підрядник агент-розпорядник
MoTC / МТЗУ	Міністерство Транспорту та Зв'язку України
OBU	Бортовий пристрій
OECD / ОЕСР	Організація Економічної Співпраці та Розвитку
OPRC / КОРП	Контракти орієнтовані на результат та продуктивність
PFI / ПФІ	Приватна Фінансова Ініціатива
RFID / РЧІ	Радіочастотний ідентифікатор
ROCs / КЕД	Компанії-експлуатанти доріг
RRAs / РААД	Регіональні агенції автомобільних доріг
UAH / грн	Українська гривня
UEPLAC / УЕЦПЮК	Українсько-Європейський центр політики та юридичних консультацій
VAT / ПДВ	Податок на додану вартість
vpd / анд	Авто на день
WTO / СОТ	Світова Організація Торгівлі



Стислий виклад

У цьому звіті з організації та фінансування дорожньої інфраструктури визначено шляхи модернізації та вдосконалення мережі автодоріг України.

Систему управління автодорожнім сектором України необхідно модернізувати, використавши найкращі приклади міжнародного досвіду. Укравтодор має стати автономним агентством, що виконуватиме завдання, поставлені перед ним Урядом країни.

Поступово протягом наступних 3-ох років необхідно перейти на заключення з керівництвом державної дорожньої мережі виробничих контрактів, які базувалися б на продуктивності та якості виконаних робіт. Саме за такими контрактами мають визначатися вимоги до якості та стандартів дорожньої безпеки, а також вимоги до проведення робіт з вдосконалення мережі автошляхів протягом перших 2-ох років роботи за контрактом. Таким чином, на кінець строку дії подібного контракту мережа державних автодоріг вже має бути в доброму стані. На виконання робіт, що передбачені контрактами, мають проводитися тендери на конкурентній основі.

Матеріально-технічне забезпечення мережі автошляхів на даний час недофінансується, що, в свою чергу, призводить до швидкого погіршення якості доріг. Саме через останнє економіка України щороку втрачає близько 25 мільярдів гривень. Користувачі українських доріг сплачують недостатні податки в порівнянні з країнами ЄС, виходячи з різниці в показниках ВВП на душу населення. Якби дорожні податки для користувачів українських доріг розраховувалися в тій же пропорції ВВП на душу населення, що в країнах ЄС, стан вітчизняних шляхів був би кращим і надавав своїм користувачам ліпші та безпечніші умови для руху.

У цьому звіті визначено декілька додаткових джерел надходження прибутків, що, загалом, сприятиме зростанню рівня прибутковості автодорожньої галузі. Їхнє запровадження необхідно почати після модернізації мережі шляхів впродовж наступних п'яти років.

Вашій увазі буде запропоновано чотирнадцять рекомендацій. Реорганізація Укравтодору буде потребувати розвитку можливостей та вмінь. Проект ТЕМ-Т буде радий надати свою допомогу з цього питання.

1. Вступ

1.1 Технічне завдання

Технічне завдання (Компонент 3 Період 2) включає в себе наступне:

- Аналіз організаційної структури Укравтодору; загальне планування та фінансування будівлі нових доріг, оновлення та технічне обслуговування. Аналіз ефективності витрат Укравтодору.
- Визначення потенціалу залучення виконавців робіт із зовнішніх джерел та залучення приватного сектору (роботи по технічному обслуговуванню і т. ін.).
- Зробити свій внесок та, можливо, запропонувати Укравтодору ключові заходи та дії для оновлення загального поділу відповідальності між державою та регіонами (областями) у сфері національних та регіональних доріг таким чином, щоб відповідальність за регіональні дороги була покладена на місцеве управління, у той час, коли Укравтодор зберігає за собою відповідальність за основну мережу.
- Надання допомоги національним органам у встановленні прийнятних механізмів фінансування.

1.2 Передумова

Дане Технічне Завдання було написано у 2005 році, і з того часу велика частина цього аспекту Технічного Завдання вже була виконана у роботах, які були проведені Міжнародною



Консалтинговою Компанією WSP для Укравтодору у 2006 та 2007 роках¹. Рекомендації вже почали втілюватися в життя, отже метою цього звіту є огляд прогресу та представлення рекомендацій щодо наступних кроків. Даний звіт фокусується на таких питаннях:

- як покращити ефективність та якість управління основною дорожньою мережею;
- запровадження контрактів на основі кінцевих результатів та продуктивності роботи (КОРП) що повністю відповідає кращому європейському досвіду та рекомендаціям Всесвітнього банку Україні;
- покращення фінансування основної дорожньої мережі.

Відповідно до поточної ситуації, міжнародні та національні дороги у цьому звіті будуть називатися «дорогами державного значення», а їх загальна довжина дорівнює 21,082 км. Довжина найважливіших доріг, які також називаються М-дороги, дорівнює 86013 км. Даний звіт фокусується на організації та фінансуванні мережі доріг державного значення, а не усієї дорожньої мережі, оскільки цей проект стосується розвитку Транс-Європейської транспортної мережі України.

2 Реорганізація дорожнього сектору

2.1 Нагальні питання

Є дві нагальні проблеми, що потребують негайного вирішення:

- обсяг фінансування дорожньої інфраструктури;
- якість мережі доріг.

Зазвичай, фінансування, що виділялося на дорожній сектор, було меншим, аніж потребувалося для того, щоби збудувати високоякісні дороги в Україні², як уже зазначалося в пункті 2.2.2. Найгіршою ситуація була в 2009 році, коли з Державного дорожнього фонду України Укравтодор отримав лише крихітні кошти.

Незадовільна якість мережі доріг є результатом неадекватного інвестування та неналежних ремонтно-утримувальних робіт, які не виконувалися вчасно (це призвело до додаткових витрат як з боку держави, так і з боку приватних осіб-користувачів – див. пункт 3.1.2). Згідно з даними Асоціації міжнародних перевізників України (АМПУ) середня швидкість на дорогах України не перевищує 26 км/год. В країнах ЄС цей показник становить 55 км/год. Статистичні дані АМПУ свідчать про те, що споживання палива на вітчизняних дорогах на 20-30% перевищує показники країн ЄС.

Орім цього, існуючою сьогодні дорожньою галуззю завідують люди з такими низькими заробітніми платами, що корупція серед них набула просто ендемічних масштабів. 31 липня 2008 року відбулася позачергова сесія Верховної Ради, на якій розглядалося питання виділення коштів на упорядкування та проведення відновлювальних робіт після повеней, що сталися у західних областях України. Рада відмовила підвищити суму державної гарантії на позики Укравтодору до 24,3 млрд гривень через чітко сформульоване зауваження, а саме - корупцію. У вітчизняних ЗМІ часто описуються корупційні схеми, які, інколи, просто шокують своєю «витонченістю». Наприклад, закупівельні ціни на дорожньо-будівельні матеріали, зазвичай, завищуються на 10-15% від їхньої ринкової вартості, хоча, вони все ще залишаються у межах дозволеної регіону ціни, яку щомісяця³ встановлює Укравтодор.

¹ Консалтингові послуги для допомоги у Розвитку Плану Дорожньої Реформи Проекту Оновлення Дороги Київ-Чоп (Проект фінансувався ЄБРР); WSP International Management Consultants 2006-7 роки.

² Consultancy Services for Assistance with Developing a Road Reform Plan Kiev-Chop Road Rehabilitation Project (EBRD-Financed); WSP International Management Consultants, 2006-7.

³ Source: Kyiv Weekly, 22 October 2008.



У звіті Міністерства фінансів України⁴ за жовтень 2008 року було вказано, що за період між 2005 та 2008 роками вартість матеріалів зростає від 100% до 300%, цим самим перевищивши більш, ніж удвічі коефіцієнт зростання цін на подібні матеріали в сусідніх країнах.

Корупцію оплачують платники податків. Тому Уряду потрібно діяти негайно та вжити всіх заходів щодо викорінення корупції та проведення матеріально-технічного забезпечення дорожніх робіт відкритим та прозорим способом. Цього можна досягти лише за умови, якщо персонал Укравтодору буде отримувати належну платню. У пункті 5.1 цього звіту вказано рівень заробітної плати працівників Укравтодору. Ще одним фактором, який вплине на покращення якості доріг України, буде виведення Укравтодору з державної служби. Він має стати повністю автономним агентством, політику та завдання якого визначатиме Уряд. А от шляхи виконання поставлених задач обиратиме сам Укравтодор.

2.2 Рекомендації попередніх досліджень

Для Європи Укравтодор виглядає дещо унікальною установою, яка сама будує дороги, проводить акти прийому-передачі виконаних робіт, затверджує виконані проекти, ремонтує шляхи та потребує коштів з державного бюджету країни та інвесторів, а свої позики застраховує урядовими гарантіями.

За останні п'ять років було запропоновано декілька рекомендацій щодо організації управління дорожньою інфраструктурою в Україні. Із допомогою позики від Європейського Банку Реконструкції та Розвитку (ЄБРР), Укравтодор залучив команду консультантів у 2006 році для проведення роботи в дорожньому секторі та розвитку плану реформи для адміністрування та управління дорожньою мережею¹. Ключовими зонами реформування були:

- реструктуризація системи управління дорожньою мережею для доріг державного та місцевого значення;
- реструктуризація механізмів фінансування на дорожньому секторі відповідно до принципів окупності затрат;
- зміна інституціональних рамок, в яких надаються послуги дорожньому сектору, для підвищення конкурентоздатності та зменшення витрат.

2.2.1 Реструктуризація управління мережею доріг

Цей звіт рекомендує негайний перегляд критеріїв класифікації доріг на основі функціональної ієрархії, для проведення повної інвентаризації доріг та для оновлення і оптимізації географічного довідника на основі переглянутої класифікації. Цей процес допоможе відділити управління дорогами державного значення від управління дорогами місцевого значення. Фінансування у такій ситуації може точно відобразити функціонування дороги.

Звіт рекомендує, щоб реформування дорожнього сектору мало такі результати:

- відокремлення функцій розвитку політики та управління дорожньою мережею; цього можна досягти шляхом створення окремої адміністрації автомобільних доріг у складі Міністерства (Автомобільних Доріг), до обов'язків якого буде входити створення політики розвитку та показники діяльності дорожнього сектору та адміністрування;
- формування напів-автономних агенцій управління дорогами, які будуть відповідальними, відповідно до положень обов'язкових контрактів, за управління мережею доріг загального користування;
- відокремлення ролей клієнта та постачальника в операційній діяльності та технічному обслуговуванню дорожньої мережі.

Пропозиція створення відповідального Міністерства Автомобільних Доріг надасть можливість закріпити процес розроблення політики на рівні міністерства, що є кращою альтернативою

⁴ Report by Mott MacDonald: Audit cost of road projects construction in Ukraine



поточній ситуації, коли ця функція розділена між Мінтрансом та Укравтодором. Це також надасть можливість агенціям по управлінню доріг сфокусуватися на операційній діяльності та адміністративній функції.

Через значну тривалість реалізації законодавчих та регуляторних змін, було запропоновано низку проміжних заходів, які дозволять максимально відтворити запропоноване на основі існуючих структур.

2.2.2 Реструктуризація фінансування дорожнього сектору

Витрати

У звіт по фінансуванню доріг WSP5 було викладено рекомендації стосовно необхідних витрат на утримання доріг загального користування на постійній основі. У звіті розглядалося питання того, яким чином можна залучити додаткові джерела фінансування для покриття нестачі у 8 мільярдів грн. (2007 рік). Приймаючи до уваги той факт, що залучення оптимального рівня фінансування може бути неможливим у поточній економічній ситуації, звіт запропонував таке:

- національні та міжнародні дороги повинні фінансуватися за рахунок зборів з користувачів доріг;
- витрати на дороги більш низького рівня класифікації повинні скоротитися - цього можна досягти шляхом:
 - узгодження більш низьких прийнятних стандартів утримання;
 - зміну кількості періодичних циклів технічного обслуговування (тобто тривалості між утриманнями для кожного класу доріг);
 - зменшення вартості утримання та технічного обслуговування шляхом використання більш економічних методів ремонту;
 - скорочення обсягу мережі, яка обслуговується із державних фондів.
- більша частка фондів місцевих доріг повинна надходити від місцевих надходжень або загальних надходжень (тобто не від зборів з користувачів доріг); так, буде відображатися соціальна користь цих доріг, а не економічна.

Для достовірних та надійних підрахунків потреб обслуговування доріг, стан національних та місцевих доріг повинен ґрунтуватися на оглядах, відповідних до класу дороги.

Надходження

Збільшення податку з власників транспортних засобів є заходом найвищої пріоритетності. Структура такого податку передбачатиме, що власники важких, багатотоннажних транспортних засобів мають платити пропорційно вищий податок, відповідно до шкоди, яку такий транспортний засіб завдає дорожньому покриттю. У більш довгостроковій перспективі, було запропоновано збільшити податок на пальне, з помірним підвищенням у короткостроковій перспективі та середньостроковій перспективі.

Проект не підтримував систему, при якій збори з користувачів доріг повинні надходити до центрального дорожнього фонду, а вже потім до різних класів доріг відповідно до узгодженої процедури. Зараз органи місцевого самоврядування отримують ці збори і залишають у себе пропорційну частку. Необхідно було б вжити заходи, для того, щоб компенсувати місцеві органи самоврядування, якщо б ця система змінилася.

2.2.3 Інституційні зміни ДАК та інші реформи матеріально-технічного забезпечення

Основним постачальником робіт (та деяких послуг) є Державна Акціонерна Компанія «Автомобільні Дороги України», або акронім ДАК. ДАК - це агломерація державних

⁵Консалтингові послуги для допомоги у Розвитку Плану Дорожньої Реформи Проекту Оновлення Дороги Київ-Чоп (Проект фінансувався ЄБРР); WSP International Management Consultants 2006-7 роки.



функціональних відділів по утриманню доріг, що існували раніше (Облавтодори та Райавтодори) які поспіхом були об'єднані та підготовлені до подальшої приватизації, без належного аналізу комерційної життєздатності підприємства, або його складових частин. Послуги, що відносяться до дорожнього сектору, сьогодні забезпечуються постачальниками із державного та приватного секторів. Консультанти приватного сектору (міжнародні та національні) постачають послуги у сфері проектування, нагляду та технічної допомоги, а підрядні фірми виконують основні будівельні роботи.

Державний сектор, зокрема державні профільні інститути, забезпечує виконання послуг у сферах проектування, дослідницької роботи, технічних стандартів та контролю якості. Абсолютна більшість робіт по утриманню доріг виконується підлеглими організаціями ДАКу (облавтодорами). Галузеві інститути та ДАК на 100% належать Укравтодору, або контролюються ним. Звіт пропонує такі довгострокові результати:

- роботи по будівництву та утриманню, а також професійні послуги у дорожньому секторі повинні виконуватися приватним сектором через прозорий та неупереджений конкурентоздатний процес;
- Міністерство Автомобільних Доріг та агенції по управлінню не будуть володіти, мати власну зацікавленість та напряду управляти ланцюгом підприємств-постачальників, незалежно від того, чи є вони у державній власності або у приватній;
- утримання доріг повинно максимально реалізуватися через довготривалі контракти, орієнтовані на результаті.

Досягнення таких результатів займе суттєвий проміжок часу після відокремлення неосновних підприємств ДАКу. У середньостроковій перспективі необхідно розробити програми, які будуть стимулювати розвиток ринку послуг технічного обслуговування доріг.

2.2.4 Реалізовані дії

Основною рекомендацією було відокремлення управління дорогами державного (державного та регіонального) та від доріг місцевого значення у сферах політики, адміністрування, управління та функцій виконання з децентралізацією управління доріг місцевого значення до регіональних адміністрацій (областей). Реалізація Плану Реформування було однією з вимог ЄБРР при наданні третьої позики на оновлення автомагістралі Київ-Чоп.

У 2008 році Уряд ухвалив концепцію адміністрування та управління дорожньою мережею України⁶. Основною метою цієї реформи адміністрування та управління дорожньою мережею було чітке розмежування управління дорогами державного та місцевого значення та передача доріг місцевого значення виконавчим органам місцевого самоврядування.

1. реформування управління існуючих доріг державного значення та систем їхнього утримання шляхом використання лінійного та регіонального принципу такого утримання;
2. передача доріг місцевого значення, функцій управління такими дорогами та компаній по утриманню доріг місцевим виконавчим органам самоврядування в Автономній Республіці Крим, областях та Севастополі відповідно, до яких перейде володіння такими дорогами;
3. визначення на рівні законодавства розподілу фондів для утримання доріг державного та місцевого значення;
4. забезпечення покращення законодавчої та регуляторної бази, безпосередньо у сфері дорожнього облаштування, якості доріг;
5. реструктурування Укравтодору та формування урядового органу у складі Мінтрансу (Адміністрація Автомобільних Доріг), та покладення на Міністерство відповідальності за виконання зобов'язань по кредитах під державні гарантії Укравтодору, так само, як і забезпечення управління та фінансування доріг державного та місцевого значення.

⁶ Рішення № 1096-р КМУ від 20 серпня 2008 року



Реалізація цієї реформи адміністрування та управління дорожньої мережі за планом потребує три етапи. Протягом першого етапу (друга половина 2008-2009 років) було підготовлено регуляторні акти з метою визначення повноважень центрального виконавчого органу транспорту та зв'язку (Мінтранс - Державна Адміністрація Автомобільних Доріг) та місцевих виконавчих органів самоврядування стосовно управління доріг загального користування. Для цього необхідне внесення змін до законів України «Про автомобільні дороги», «Про місцеві державні адміністрації», «Про джерела фінансування дорожнього устаткування України» та до актів Кабінетів Міністрів України про управління дорогами загального користування.

2.3 Пропозиції щодо реструктуризації

Керівництво Укравтодору знову стало прибічником точки зору, яка полягає в тому, що всі дороги України мають знаходитися в адміністративному та управлінському підпорядкуванні державного дорожнього агентства з метою досягнення цілей, затверджених Міністерством транспорту та Кабінетом міністрів.

Консультант проекту погоджується з тим, що Укравтодор повинен бути автономним у виконанні своїх функціональних обов'язків без залучення держави в своє управління. Виконання поставлених завдань має включати, але не обмежуватися, наступним:

- a. Підготовка стратегічних та робочих планів для виконання поставлених перед агентством завдань;
- b. Адміністрування мережі включає в себе:
 - Збирання та управління даними стосовно всієї дорожньої мережі – використання зібраних даних зі всієї мережі у процесі прийняття рішень щодо стратегічного планування (включно з географічним довідником – тобто структурою дорожньої ієрархії та відповідальністю за кожну категорію/регіон, тощо);
 - Стратегічне планування мережі та напрацювання рекомендацій щодо політики та стандартів;
 - Розвиток програм, що включають аналіз транспортного руху та безпеки, визначення першочерговості завдань та розробку відповідних програмних бюджетів;
 - Дослідницьку роботу;
 - Управління витратами у секторі ;
 - Моніторинг та аудит діяльності сектору;
- c. Управління мережею включає в себе:
 - Збирання та використання управлінських даних щодо специфічних частин мережі (включно з даними щодо товарно-матеріальних запасів та їхнього стану, що дозволить визначити та запланувати проведення відповідних робіт; а також з інформацією-результатами дорожніх інспекцій, виявлених дефектів, робіт у відповідь на зауваження, тощо – вся ця інформація може бути використана на рівні підзвітних організацій чи підрозділів з метою планування та управління роботами);
 - Збір інформації щодо транспортного руху;
 - Огляди та інспектування стану доріг та безпеки руху;
 - Дослідження причин виникнення дорожньо-транспортних пригод з метою виявлення можливих шляхів виправлення дорожнього інжинірингу для подолання та усунення причин, що призвели до ДТП;
 - Проведення оцінки та визначення типу виконуваних робіт – поточні, періодичні, відновлювальні чи роботи з розвитку мережі;



- Проведення попереднього та кінцевого техніко-економічного обґрунтувань для робіт з розвитку мережі, включно з аналізом навколишнього середовища та оцінкою потенційного впливу на нього;
- Поточні, періодичні, відновлювальні та роботи з розвитку мережі мають виконуватися за контрактом чи супровідними робочими інструкціями;
- Управління виробничою діяльністю, включно з розробкою графіка робіт, наглядом провадженням, затвердженням та сертифікацією, контролем за витратами та якістю за поточними, періодичними, відновлювальними та роботами з розвитку мережі;
- Оплата виконаних робіт та фінансове управління витратами та видатками.

У Розділі 3 ми надаємо свої рекомендації щодо управління державною мережею доріг.

2.4 Наступні кроки

Одним із важливих на сьогодні питань на поточному етапі реформування управління дорожньою мережею України є використання контрактів відповідно до процедур та стандартів Міжнародної федерації інженерів-консультантів (International Federation of Consulting Engineers - FIDIC) та можлива гармонізація українських стандартів, процедур закупівель та відповідних документів для будівлі та капітального ремонту доріг. Питання стандартів опрацьоване в нас в Робочому документі 3.1.

Також, відповідно до подальших рекомендацій плану реформування, Укравтодор планує запровадження контрактів, орієнтованих на результат та продуктивність, які успішно використовуються по всьому світу протягом останнього десятиріччя⁷. Контракти, орієнтовані на результат та продуктивність (КОРП) на дорогах суттєво відрізняються від традиційних контрактів, які використовуються для утримання доріг. КОРП є типом контрактів, в якому плата за управління та утримання дорожніми засобами явно пов'язана з тим, наскільки успішно підрядник виконує, або перевищує чітко визначені мінімальні показники ефективності.

У традиційних контрактах, дорожні агенції, як клієнт, як правило визначає техніку, технологію, матеріали та кількість матеріалів, які повинні використовуватися, а також час, протягом якого роботи по технічному обслуговуванню повинні бути виконані. Плата підряднику ґрунтується на обсязі проведеної роботи та використаного матеріалу (напр. кубічні метри асфальтобетону, кількість робочих годин). У контрактах, основаних на результаті та продуктивності клієнт не оговорює метод виконання робіт або вимоги до матеріалів (що означає, що стандарти та специфікації країни повинні бути застосовані навіть без вказування цього в контракті). Замість цього агенція обумовлює показники ефективності або рівень послуг, які є обов'язковими для підрядника, який є постачальником послуг по утриманню та технічному обслуговуванню доріг. КОРП можуть бути як в «чистому» вигляді так і у вигляді «гібридів» при використанні на дорогах. Останні об'єднують риси як традиційного контракту, так і КОРП. Певні послуги оплачуються на основі норм виконання, а інші пов'язані з виконанням показників ефективності.

Дорожні агенції перейшли на КОРП підхід, оскільки такий підхід пропонує декілька переваг перед традиційними підходами:

- заощадження коштів в управлінні та утриманні дорожніх активів;
- більша чіткість у витратах для дорожніх агенцій;
- можливість управляти дорожньою мережею з меншою кількістю персоналу в агенціях;

⁷Записка по транспорту Світового Банку № TN-27, Performance-based Contracting for Preservation and Improvement of Road Assets, Наталія Станкевич, Наваїд Кьюреші та Цезар Квироз, Світовий Банк, вересень 2005 року.



- вищий рівень задоволення користувачів послугами доріг та станом доріг; а також
- стабільне довгострокове фінансування утримання.

Європейський Банк Реконструкції та Розвитку нещодавно прийняв рішення з надання окремої позики в розмірі 450 млн євро з метою підтримки та сприяння наступному:

- a. реабілітації та модернізації дорожнього сполучення з Києвом – ділянки доріг на міжнародних та ключових вітчизняних автомагістралях М-01, М-05, М-06, М-07, N-01 й R-02; та,
- b. запровадженню контрактів з утримання та експлуатації доріг, які базуються на результативності виконаних робіт на автошляху М-06, що являтиме собою перший пілотний проект в Україні. Кошти цього проекту також будуть використані для наглядового провадження та консультування з технічних питань щодо компоненту запропонованих реформ.⁸

3. Подальший розвиток організації управління дорожньою інфраструктурою

3.1 Управління мережею доріг державного значення

3.1.1 Покращене управління дорожньою мережею

Результати, які очікуються Укравтодором є покращена ефективність та продуктивність роботи по утриманню доріг, як то:

- зменшення витрат на утримання доріг на кілометр; та
- поступове та стійке покращення стану доріг.

Пов'язані з цим, інші цінні результати включають:

- покращення задоволення користувачів доріг;
- покращення безпеки дорожнього руху;
- зобов'язання майбутніх витрат на утримання доріг пов'язані з довгостроковими підрядними зобов'язаннями;
- подальше покращення управління дорогами в Україні.

Згідно з планом реформування, Уряд має намір децентралізувати управління та утримання доріг місцевого значення, залишаючи управління дорогами державного значення Державній Агенції Автомобільних Доріг. Паралельно з цим, Укравтодор планує розвивати та реалізовувати ряд систем та процедур, які будуть підтримуватися відповідним автоматизованим управлінням та системами підтримки процесу прийняття рішень, що оптимізує асигнування дефіцитних фондів на утримання доріг. У такий спосіб буде забезпечено найкраще співвідношення ціни та якості а також неспростовний доказ того, що необхідна допомога бюджетних коштів.

3.1.2 Довгострокові контракти на технічне обслуговування/ утримання

Покращення функціонування дорожнього сектору можливе завдяки довгостроковим контрактам на технічне обслуговування, де використовують ся принцип витрат за у вс ь цикл с лужи та встановлює підхід, орієнтований на отримання послуг, а також запроваджуючи наглядача (напр. банк, який позичає кошти на проект) з довгостроковою відсотковою ставкою.

Економічно ефективно та забезпечене гарантованою якістю утримання доріг є основою для захисту вартості інвестувань у дороги та забезпечує створення більш безпечних умов для

⁸ European Bank for Reconstruction and Development project number 40185, approved 23 November 2010.



водіння на дорогах. Технічне обслуговування, направлене на попередження погіршення стану доріг заощаджує кошти, оскільки швидкість псування якості дорожнього покриття з часом прискорюється.

Рекомендований рівень утримання дорівнює 2-2.5 % від вартості об'єкту кожного року. Оптимальний період для оновлення покриття, як загалом визнано, становить 8 років. За кожен 1€, який не інвестується у попереджувальні заходи по утриманню дороги, користувачі витрачають 3 € на додаткові транспортні витрати а органи, відповідальні за стан доріг витрачають 4 € на реконструкцію. Приватний сектор, який утримує дороги, буде надавати перевагу мінімізації життєвого циклу витрат шляхом проведення технічного обслуговування доріг через оптимальні часові проміжки і, таким чином, забезпечуючи кращу якість доріг для користувачів та скорочуючи загальні витрати.

Типові періодичні роботи по технічному обслуговуванню на ділянках доріг можуть включати асфальтне покриття, підрізання трави по боках доріг, попередня перевірка мостів та дренажних труб/стоків для води, відновлення дорожньої розмітки і т. ін. Усі ці заходи мають бути реалізовані у відповідному порядку та час. Цього можна досягти, якщо встановити систему, коли державний орган веде контроль роботи, яка проводиться різними підрядниками. На практиці дорожні органи стикаються з великою кількістю проблем та не мають фінансової складової для координації усіх цих заходів. Отже, більш ефективним є доручити підряднику виконання усіх цих завдань та викласти у договорі стандарти та ключові положення вимог, не виконання яких підрядником веде до штрафних санкцій. Агенція магістралей у Великобританії вже суттєво просунула концепцію підрядників агентів-розпорядників (ПАР), за якими зараз утримується уся стратегічна дорожня мережа у країні.

ПАР форма договорів за основу має Систему Контролю за Якістю та використовує процедури само-сертифікації для усунення зайвого нагляду та дублювання зусиль. Підхід системи якості надає гнучкості та заохочує інноваційний підхід у забезпеченні послуг підвищеної якості. Договір ґрунтується на міцному партнерстві з інтегрованим ланцюгом постачальників та тривалістю договору до семи років, що є суттєво довшим періодом порівняно із традиційними підрядними договорами. Такий договір дозволить підряднику **ПАР** спроектувати та реалізувати усі проекти вартістю до 600 000 €. Він також включає елементи чітко встановлених вимог до виконання певних процедур для поточного та зимового утримання доріг та включає вимоги щодо встановлення щорічних цілей для вимірювання та зразкового виконання робіт та для забезпечення безперервного покращення результату виконаних робіт.

Агентство автомагістралей заключило чотирнадцять ПАР контрактів, що охопили всю стратегічну дорожню мережу. ПАР контракти строком від п'яти до семи років стосуються дорожніх робіт, утримання автошляхів, встановлення обладнання та пристроїв контролю за безпекою руху, інжинерингових послуг, діяльності з утримання та покращення доріг, адміністрування ДТП та передбачення виникнення надзвичайних ситуацій на всіх головних магістралях та трасах, що знаходяться в географічній зоні дії контракту.

Зазвичай, виконання контрактних зобов'язань щодо безпеки руху виконується з кімнати контролю, що дозволяє помітити будь-яку надзвичайну ситуацію на окремому відрізьку автошляху, що знаходиться в зоні відповідальності. Проблемними є різні ситуації – збиті тварини, нерівні дорожні поверхності та збитки, завдані в результаті ДТП.

Хоча робочі команди можуть подавати заявки на участь у контрактах в необмеженій кількості, Агентство автомагістралей все таки не дозволяє, щоби лише один підрядник контролював більше, ніж одну третю протяжності окремої траси, або мав більше, ніж чотири ПАР контракти.

Виконувачі таких робіт мають нагоду пересвідчитися, що місцеві органи влади та управління пропонують усім підрядникам однакову структуру робіт, забезпечуючи великою базою клінтів та постійною можливістю бути працевлаштованими.

3.1.3 Механізм опосередкованого сплачування зборів

У Великобританії **Агенція Автомагістралей** сплачує кожному експлуатанту суму відповідно до кількості та типу транспортних засобів, які користуються дорогою з урахуванням закриття



полоси та умовам безпеки дорожнього руху. Вони відомі як «тіньові збори» на відміну від справжніх зборів, оскільки сплата за користування проводиться Агенцією Автомагістралей а не користувачами доріг. Механізм сплати було створено у відповідності з цілями урядової політики Великобританії стосовно вимог до магістральної дорожньої мережі та Приватної Фінансової Ініціативи (ПФІ) та інкорпорує плату на основі:

Використання/потреба

Опосередковані збори стягуються з кожного транспортного засобу за використання кілометра проектної дороги згідно із структурою зборів та збільшуються з часом відповідно до формули індексації. Різні види платні стягуються відповідно до руху різних типів транспортних засобів та залежно від довжини транспортного засобу.

Сплата за експлуатаційну готовність

У випадках, коли дорожній проект складається з існуючої частини дороги з однією або більше будівельних схем впродовж такої ділянки, сплата опосередкованих зборів буде певною мірою скороченою, відображаючи цінність та ефективність існуючої дороги.

Виконання

Два компоненти з основи платежів за виконання:

- *Сплата за виконання вимог по безпеці* – Експлуатант має запропонувати схему по покращенню стану безпеки на Проектній Дорозі. За умов ухвалення такої схеми, експлуатант будує та платить за схему і отримує компенсацію у 25% від економічної вартості кожного випадку уникнення особистого випадку травмування протягом наступних п'яти років.
- *Стягування за закриття дорожньої смуги* – вирахування з сплати зборів, коли дорожні смуги закриті. Розмір таких відрахувань залежить від кількості закритих смуг, тривалості закриття та очікуваного потоку руху на час такого закриття. Стягування за закриті смуги відносяться тільки за закриття, які відбуваються під контролем експлуатанта.

3.1.4 Механізм сплати за експлуатаційну готовність

В основі механізму сплати за експлуатаційну готовність є сплата за кожен день на кожній смузі дороги, яка є доступною для загального користування. Механізм було удосконалено для покращення мотивації експлуатантів в оптимізації дорожнього простору та взагалі для вживання заходів у напрямку покращення послуг для громадськості. Згідно з цим механізмом оплата базується на:

- експлуатаційній готовності
- опосередкований збір для вантажних транспортних засобів/ автобусів
- механізм плати за безпеку
- тривалості подорожі автобусу

Сплата за експлуатаційну готовність експлуатантам враховує кількість доступних смуг для вантажних перевезень. Сплата залежить від часу дня (наприклад, забезпечення доступності дороги протягом години-пік оплачується за більш високою ставкою, ніж протягом не пікового часу). Такий метод оплати мотивує експлуатанта розробляти свої програми по утриманню доріг таким чином, щоб вони не руйнувалися протягом годин-пік. Також існують окремі види оплати за експлуатаційну готовність тротуару та велосипедної доріжки. «Опосередковані збори» для вантажних транспортних засобів та громадського транспорту сприяють ефективному управлінню вантажним транспортом та громадським транспортом та не заохочують підвищення рівня руху приватних автомобілів. Розвиток таких заходів у подальшому призведе до зменшення кількості випадків ДТП на дорогах.



3.1.5 Механізм Активного Управління Оплатою

У Великобританії Механізм Активного Управління Оплатою (MAVO) складається з таких компонентів:

- управління заторами
- пристосування виконання норм по безпеці

Такий механізм заохочує експлуатанта до активного управління проектною дорогою з метою знизити затори та збільшити надійність часу подорожі користувача дороги. Він також має перевагу повного життєвого циклу витрат, завчасних виконань схем, робота над безпекою та ретельне планування утримання з метою мінімізувати збитки від доступності дороги під час годин-пік.

Такого можна досягнути шляхом зниження платні протягом будь-якого періоду, коли на проектній дорозі затор. Вважається, що експлуатант може суттєво вплинути на такі випадки та рівень заторів шляхом усунення причин заторів.

Механізм Активного Управління Оплатою працює у тандемі з **Регулюванням виконання норм безпеки**. Таке регулювання відбувається відповідно до кількості ДТП з травмуванням, що трапляються на Проектній Дорозі у порівнянні із визначеною статистикою ДТП на подібних дорогах.

Вважається, що у експлуатанта є усі засоби для контролю та зменшенню заторів. Експлуатант, відповідно, має прийняти ризики прогнозованих заторів, таких, як дорожні роботи, особливі урочисті події, транспортні засоби, які рухаються на низькій швидкості, і т. ін. а також непередбачені затори, такі, як ДТП, несприятливі погодні умови, і т. ін.

Управління у цих випадках відбувається через, наприклад: планування дорожніх робіт у періоди найменшого завантаження дороги; співпраця з місцевими органами самоврядування, поліцією та іншими зацікавленими сторонами для планування заходів під час проведення заздалегідь відомих урочистих подій таким чином, щоб транспортні засоби для технічної допомоги та чергові транспортні засоби для реагування були наготові; забезпечення додаткових освітлювальних транспортних засобів та транспортних засобів, що надають технічну допомогу на період проведення подій, запровадження тимчасового управління дорожнім рухом у випадках надзвичайних подій, і т. ін.

Очевидним є той факт, що контроль експлуатанта буде обмеженим у випадках періодичних заторів, спричинених банальним обсягом руху, який буде наближуватися до номінальної пропускної спроможності дороги. Механізм плати тут працює на зниження ризику того, що експлуатант може зіткнутися з такою ситуацією.

3.2. Договори по Агентам-розпорядникам в Україні

3.2.1. Встановлення системи агентів-розпорядників

Пропозиція полягає у тому, щоб протягом періоду у 3 роки управління мережею дорожніх магістралей відбувалося на основі договору з Підрядниками Агентами-розпорядниками. Підрядники можуть отримати дозвіл на роботи на основі регіонального принципу (на основі десяти регіонів, запропонованих у реорганізації Укравтодору). Роль Держдорагенції за кожним з таких договорів буде полягати у контролі за якістю дорожніх послуг як у споживача. Тут будуть необхідні певне переміщення акцентів в Держдорагенції.

Перевагами такого підходу є:

- зменшення витрат на управління дорожньою мережею;
- покращення якості дорожньої мережі;
- можливість отримати більше прибутку.



Для Держдорагенції ПАР договори дозволяють зменшити паперову роботу та адміністративні завдання, пов'язані з численними щорічними тендерами. Замість щорічних тендерів на кожне окреме завдання (напр. оновлення дорожнього покриття, підрізання трави, дорожнє розмітка, і т. ін.), буде тільки один договір. Міжнародний досвід свідчить, що при цьому можна заощадити 20% від загальної суми витрат, які йдуть на управління дорожньою мережею.

В Україні також відбудеться покращення якості дорожньої мережі. Більша частина мережі була спроектована для відносно невеликих навантажень на вісь, та через брак коштів на утримання, стан тільки 2 441 км мережі рапортується як «добрий» (12% мережі доріг державного значення), а решта дорожньої мережі знаходиться у «задовільному» стані⁹. Це збільшує оперативні витрати на транспортні засоби та вартість довгострокових ремонтів доріг. Загальний ефект нестачі технічного обслуговування на дорогах загального користування виражається у додаткових витратах як мінімум 16 мільярдів грн. на рік (за цінами 2007 року), що дорівнює приблизно 2% від ВВП¹⁰.

В результаті підписання Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною, Україна реалізує протягом наступних п'яти років умови Директиви ЄС 96/53/ЄС¹¹ про навантаження та параметри транспортних засобів на основні дороги та мости, які повинні будуть посилені для руху більш важких транспортних засобів.

Протягом перших двох років контракту від підрядника буде вимагатися підвищити рівень якості доріг. До цього включаються встановлення устаткування засобів контролю трафіку та контролююча кімната, яка дозволить РААД бачити будь-які дорожні події, які можуть виникнути на частині дороги, яка знаходиться під їхньою відповідальністю. До проблем включаються мертві тварини на дорогах, нерівне покриття та ДТП. Підряднику необхідно мати встановлені цілі для покращення безпеки дорожнього руху, та контрольна кімната забезпечить надання допомоги на будь-яке місце ДТП на дорозі протягом короткого часу. Зараз в Україні 76% людей, які вмирають при ДТП, вмирають на дорозі, не в лікарнях. В Західній Європі пропорція жертв ДТП, які вмирають на дорогах складає 24%. Швидке надання допомоги при ДТП є первинним та головним фактором для збереження життя.

3.2.2 Роль ДАК

На даний час, Облавтодори, піприємства - підзвітні ДАК, несуть відповідальність за більшу частину робіт з технічного обслуговування мережі доріг загального призначення. На дорогах місцевого та державного значення цей тип робіт виконується Райавтодорами та бригадами дорожньо-експлуатаційних управлінь (ДЕУ). Очікується, що ДЕУ продовжать надавати основну частину послуг для мережі швидкісних та регіональних автомагістралей, а Райавтодори – для мережі місцевих шляхів. Організаційна структура ДАК зараз переглядається, й до неї вносяться значні зміни.

У цьому звіті ми не ставили задачі з проведення окремого обговорення та визначення стану справ, що стосуються саме ДАК, та чи буде в майбутньому розділено управління цими двома структурами. Подібні питання мають вирішуватися керівництвом ДАК. Однак, якщо планується запровадження ПАР контрактів, то для персоналу ДАК, який зараз задіяно в Облавтодорах, було б логічно переформатуватися в регіональні операційні компанії (ПОК).

3.2.3 Регіональна адміністрація автодоріг (РААД)

Регіональна адміністрація автодоріг має досвід управління наявною мережею автошляхів. Успішне втілення наданих рекомендацій матиме для неї надзвичайну важливість. Однак,

⁹ Джерело: українська доповідь до Статистики Світового Банку, 20009 рік, МФД

¹⁰ Підрахування 4% у звіті Консалтингових Послуг для Допомоги у Розвитку плану дорожнього реформування Проекту ЄБРР Реабілітація дороги Київ-Чоп; WSP міжнародні консультанти по управлінню, 2006-7 роки. Цифри 2 відсотків на основі ВВП у 2007 році підрахував приблизно 850 мільярдів грн.

¹¹ Директива ЄС 96/53/ЄР від 25 липня 1996 року визначає для певних дорожніх транспортних засобів циркуляр для Спільноти максимальні допустимі параметри для національного та міжнародного руху та максимально допустиму вагу на міжнародному русі.



органам управління бракуватиме необхідних навичок на початку їхньої роботи за запропонованими ПАР контрактами. Саме цьому, їм необхідно буде звернути увагу на розвиток своїх можливостей та здобуття практичних навичок.

Дехто з персоналу РААД будуть залучені до нагляду за управлінням мережі та повинні залишатися в регіонах для нагляду за підрядником та для забезпечення того, що умови контракту виконуються. В Укравтодорі зараз працюють 1495 працівників, які наглядають за мережею у 21082 км в регіонах. Це можна порівняти з 2271 працівників у Великобританських Агенціях Автомагістралей, які управляють 10471 км основної дорожньої мережі (що в 4 рази перевищує кількість управляючого персоналу на км дороги). Дуже ймовірно, що кількість працівників РААД може зрости, коли підвищиться рівень якості доріг, зросте фінансування та попит на ПАР підрядників.

Також, досить ймовірно, що з самого початку в Україні не буде можливості виконувати такі ПАР підрядні роботи. Будь-яка іноземна підрядна компанія, яка буде приймати участь у тендері на такий вид робіт виявить бажання співпрацювати з місцевими компаніями та використає знання та досвід РААД. Так, відбудеться корисний обмін технологіями управління.

3.2.4 Конкуренція

Розуміння того, як працювати з ПАР контрактами, прийде на першому етапі від іноземних підрядників, які ймовірно будуть потребувати сформувати консорціум з РААД, або з підрядниками приватного сектору України.

Звіти по Перегляду Сектору та плану реформування WSP пропонують надати можливість дочірнім підприємствам ДАК конкурувати між собою за отримання контрактів. Існування монополіста постачальника не заохочує інноваційні підходи та співвідношення ціни та якості при виконанні робіт.

На практиці це означає, що Держдорагенція оголошує тендер на виконання підрядних робіт по технічному обслуговуванню дорожньої мережі, наприклад в Одеському регіоні. У такому випадку не тільки Одеські РААД зможе приймати участь в тендері на ПАР контракт, а також інші регіональні РААД. В теорії, приватний сектор України також зможе прийняти участь в такому тендері, проте в короткостроковій перспективі є дуже маловірогідним, що приватний сектор буде мати достатній професійний рівень та ноу-хау, або відповідний рівень оперативної роботи, для того, щоб приймати повноцінну участь в тендерах на такі контракти.

3.2.5 Необхідне створення адміністративного потенціалу

План реформування WSP пропонує, щоб персонал, який працює у підрозділах ДАКу мав можливість (та заохочувався) формувати комерційні установи, якщо у них з'явиться бажання. Цей процес відбувся в інших частинах світу, як частина більш широкого процесу, спрямованого на зменшення навантаження на державні фінанси, і, у той самий час, пропонує більші комерційні можливості для постачальників послуг.

Міжнародний досвід пропонує систему, коли контракт отримує не РААД, а інший підрядник, більшість персоналу (який знає галузь, дороги та людей), перейде до підрядника, який отримав контракт. Вони просто будуть працювати під іншим управлінням. Таким чином «політичні суперечки», спричинені зміною підрядника в рамках регіону, будуть мінімізовані.



4. Фінансування дорожньої мережі

4.1 Поточні фінансові механізми

4.1.1 Поточний бюджет

У світлі поточної фінансової кризи, питання, як зібрати більше коштів для підтримки та покращення дорожньої мережі, стає все більше важливим. Внаслідок недофінансування технічного утримання доріг створилася заборгованість, що означає погіршення якості та менш безпечні дороги для користувачів.

Згідно Закону *Про Джерела Фінансування автомобільних доріг в Україні*, фонди, призначені на будівництво нових та реконструкцію існуючих автомобільних доріг, акумулюються на окремих рахунках Державного Дорожнього Фонду України, який утворено в рамках Державного Бюджету України. Закон передбачає наступні надходження для Дорожнього Фонду:

- акциз та мито на імпорتنі нафтопродукти;
- акциз та мито на засоби, що імпортуються в Україну, та шини до них;
- інші надходження з Державного бюджету;
- річний податок з власників транспортних засобів;
- платежі за концесію або оренду доріг, та дорожні збори.

Згідно закону *Про Концесії на будівництво та експлуатацію автодоріг (2000)*, концесійні виплати повинні бути призначені Державному Бюджету України або Державному Дорожньому Фонду України. Закон вказує, що кошти з Дорожнього Фонду повинні бути використані здебільшого для фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та технічної підтримки доріг державного значення. Асигнування повинні бути зроблені за процедурою та тарифами, які встановлені Кабінетом Міністрів України.

4.1.2 Надходження

Надходження до спеціального дорожнього фонду України опубліковані у Державному Бюджеті та викладені у наступній таблиці. Цифри за 2009 рік були згодом переглянуті через фінансову кризу.

Таблиця 1. Фіскальні надходження від автомобілів (млн. грн.)

Код	Назва	Всього 2006	Всього 2007	Всього 2008	Бюджет 2009
602100	Фінансовий баланс на початку року	114,138.1	375,163.6	951,327.5	
14020800	Акцизний збір з товарів, вироблених в Україні (транспортне устаткування крім мотоциклів та велосипедів)		84,757.6	126,963.8	
14020900	Акцизний збір з товарів, вироблених в Україні (мотоцикли та велосипеди)	2,180,929.0	83.1	25.8	6,422,280.0
14021700	Акцизний збір з товарів, вироблених в Україні (автомобільне пальне)		1,582,684.0	1,269,569.7	



Код	Назва	Всього 2006	Всього 2007	Всього 2008	Бюджет 2009
14021800	Акцизний збір з товарів, вироблених в Україні (інша нафтова продукція)		860,329.0	615,999.0	
14030800	Акцизний збір з товарів, завезених на територію України(транспортне устаткування крім мотоциклів та велосипедів)		213 653.8	308 401.1	
14030900	Акцизний збір з товарів, завезених на територію України(мотоцикли та велосипеди)	862 923.2	2 474.8	3 901.9	4 970 590.0
14031700	Акцизний збір з товарів, завезених на територію України(автомобільне пальне)		489 908.5	1 036 001.8	
14031800	Акцизний збір з товарів, завезених на територію України(інша нафтова продукція)		475 330.3	761,257.1	
15010500	Митний збір за нафтову продукцію, транспортні засоби та шини до них, які ввозяться підприємцями та громадянами.	2 093 707.9	4 048 096.2	3 922 757.9	3 500 000.0
24061100	Сплата за проїзд для транспортних засобів та іншого автомобільного устаткування та механізмів вага та зовнішні параметри перевищують встановленні.			14 220.7	7 655.8
	Проміжна сума	5 137 560.1	7 757 317.2	8 059 098.7	14 900 525.8
	Загальна сума Дорожнього фонду	5 251 698.2	8 132 480.8	9 010 426.2	14 900 525.8

Джерело: Державний Бюджет КВК№11 за 2009 рік

4.1.3 Щорічний податок з власників транспортних засобів

Податок з власників транспортних засобів (щорічний податок з власників транспортних засобів) збирається місцевими органами самоврядування, які відносять 50-60% отриманого на утримання доріг, а решта відносяться на загальні витрати. Оскільки це не формує частину фінансування мережі доріг державного значення, у даному звіті це не описується як джерело фінансових надходжень. Незважаючи на це, це є находженням для дорожньої мережі і наступні цифри показуються в Державному Бюджеті як податок.



Таблиця 2. Щорічний податок з власників транспортних засобів

Роки	2006	2007	2008 (очікувані)	Прогноз 2009
Загальні надходження податків (млн. грн.)	1,084.8	1,354.6	1,569.9	1,761.6
Загальна кількість транспортних засобів, що експлуатуються (млн.) ¹²	6.694	7.047	7.554	7.6 (прибл)
Середній податок на транспортний засіб (грн.)	162	192	207	230

Джерело: Інформація з проекту закону України «Про Державний Бюджет України на 2009 рік», грудень 2008 року. Транспортні засоби, які експлуатуються

Тут є невідповідність між кількістю автомобілів, що вказані в статистиці транспорту (джерело ДАІ МВС) та кількістю, яка вказана у звіті Держкомстату для Світової Дорожньої Статистики. Протягом періоду від 2002 до 2007 рр. різниця у кількості в середньому становить 378 тис автомобілів, що відображає кількість транспортних засобів, які не оподатковані. Це становить 6.7 % зареєстрованих автомобілів. Консультант припускає, що існує суттєве уникнення сплати податку шляхом підробки або копіювання талону, а у випадку, якщо такий транспортний засіб зупинить ДАІ, відносно невеликий хабар «вирішить проблему». Якщо брати до уваги, що в середньому податок з власника транспортного засобу становить 230 грн., недоотримання прибутку буде становити 87 млн. грн., або 5% від надходжень. Якщо неправильно вказати обсяг двигуна, проблема може бути навіть більшою.

Незважаючи на те, що податок з власників транспортних засобів було зменшено у 2009 році (див. Додаток 1), це є суттєвим потенційним недоотриманням надходжень для утримання мережі доріг державного значення. Інші країни вирішили цю проблему шляхом використання пасивних карток Радіочастотних Ідентифікаторів (РЧІ), які кріпляться на фари транспортного засобу (просто кріпляться на лобове скло або на фари на шар, який прикріплюється). Вони фізично захищені від втручання, та існує пряме відношення між картою та транспортним засобом, що попереджує спроби використовувати картки на:

- іноземному авто (національна безпека)
- незареєстрованому авто (шахрайство)
- одночасно двох транспортних засобах (шахрайство)
- транспортному засобі з більш високим податком (шахрайство)

¹² Розрахунки Консультанта стосовно кількості транспортних засобів в обігу:

	2005	2006	2007	2008
Автомобілі	5 538 972	5 603 629	5 939 598	6 390 400
Автобуси	167 900	180 000	185 500	188 000
Вантажівки та фургони	888 500	910 200	922 100	976 200
Всього	6 595 372	6 693 829	7 047 198	7 554 600

Мал. 1. РЧІ картки ідентифікації транспортного засобу на фарах



Джерело: Micoh Corporation

У 2007 році острова Бермуди стали першою країною у світі, яка запровадила на національному рівні систему Електронної Реєстрації Транспортних Засобів (ЕРТЗ), використовуючи РЧІ картки, які виявляють будь-яке неавторизоване втручання, є кодифікованими та безпечними. Бермуди втрачали біля 2.2 млн. доларів щорічного прибутку від невідповідності реєстрації транспортних засобів. Приблизно 8% автомобілів острову не сплачували податок з власників транспортних засобів. Система Бермудів ЕРТЗ принесла 260 тис доларів у формі штрафів за перші 3 місяці роботи та прогноз окупності використання цієї системи становить 11 млн. доларів протягом перших п'яти років. Система також використовується Бюро Митної Служби та Захисту Кордонів США, як рішення для Автоматизованого Ідентифікатора Транспортних Засобів (АІТЗ), також відомого, як «Вільна та Безпечна Торгівля» (ВБТ). Це дозволяє транспортним засобам з такими картками перетинати кордони США без перевірок на 99 ВБТ лініях на 22 прикордонних пунктах з Мексикою та Канадою. Бюро Митної Служби та Захисту Кордонів США вважає, що система надійна на 99.98%.

В частині покращення мережі доріг державного значення, пропонується встановити електронні перевірки транспортних засобів кожні десять кілометрів на державних дорогах. Такі пункти перевірки можуть використовуватися для перевірки реєстрації транспортних засобів а також для сплати за проїзд дорогою для вантажівок та автобусів, як запропоновано у розділі 4.3.

Рекомендація пропонує вивчити цю можливість більш детально, як засіб підвищення рівня відповідності з податком з власників транспортних засобів, а отже прибутку для усєї дорожньої мережі.

4.1.4 Імпортне мито

Ставки імпортного мита на кожен ввезений продукт визначені у Митних тарифах України, відповідно до якого імпортне мито стягується, як відсоток від вартості товарів та відоме, як *ad valorem* мито. Існує 3 ставки імпортного мита, згідно митних тарифів:

1. привілейовані ставки мита – застосовується для усіх членів СOT;
2. пільгові ставки мита – застосовується для усіх країн, які разом з Україною є членами зони вільної торгівлі; та



3. повні ставки – застосовуються для товарів, вироблених в інших країнах, або у випадках, коли країна-виробник не визначена.

Ставки імпортного мита для більшості товарів, крім фермерських товарів, продуктів та підакцизних товарів, встановлені на рівні ГАТТ/СОТ. Автомобільні транспортні засоби підпорядковуються миту у 10% плюс 20% ПДВ. Ймовірно, що у майбутньому імпортне мито сформує спадаючу пропорцію прибутку та будуть потрібні альтернативні джерела прибутку.

4.1.5 Витрати

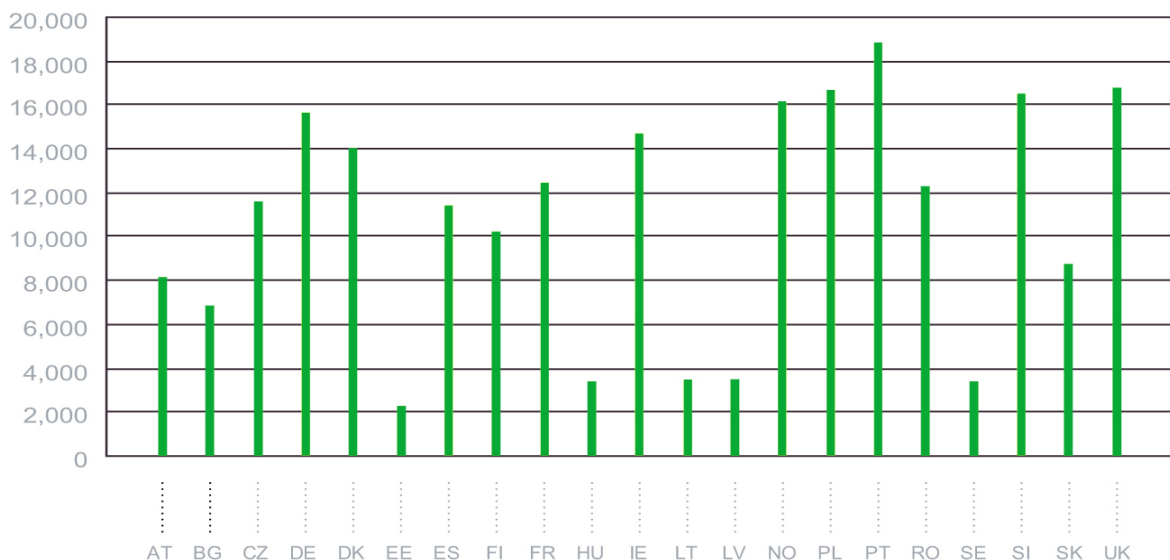
Таблиця 3. Витрати на будівництво, перепроєктування, ремонт та утримання доріг (млн. грн.)

	Дороги державного значення	Дороги місцевого значення	Всього
Інвестиції	7 397.3	106.5	7 503.8
Утримання	2 458.8	429.2	2 888.0
Науково-дослідницька робота	12.7	0.0	12.7
Інше	1 003.1	4.6	1 007.7
Всього	10 871.9	540.3	11 412.2

Джерело: дані Держкомстату надані Світовій Дорожній Статистиці

Витрати сумою 11,412 млн. грн. становлять 9 000 євро на кілометр на усій мережі у 169,422 км. Для порівняння, наведена далі діаграма ілюструє інвестиції у дорожню інфраструктуру в обраних країнах у 2007 році.

Мал. 2. Інвестиції у дорожню інфраструктуру в обраних країнах у 2007 році (€ на км)

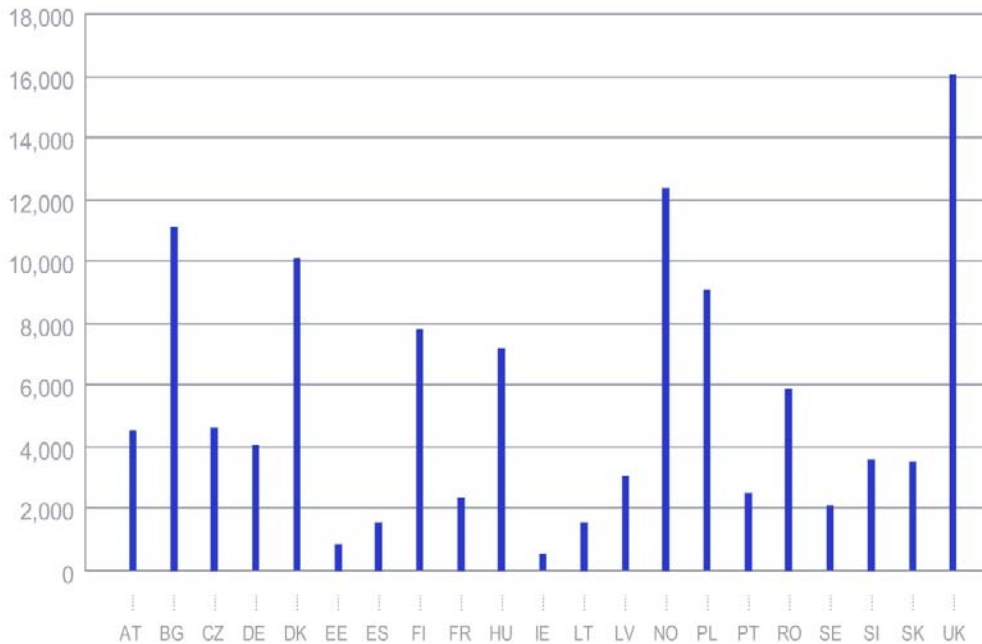


Джерело : Європейська Дорожня Статистика, МФД Брюссель, 2009 рік

Обсяг коштів, витрачених на утримання доріг в Україні був 2,888 млн. грн., що становить 2,300 євро на кілометр. На мал. 7 показані інвестиції в утримання доріг на кілометр дороги в обраних країнах, з чого видно, що сума, яка витрачається на утримання доріг в Україні є малою, порівняно з іншими Європейськими країнами-сусідами.



Мал.3. Інвестиції в утримання доріг на км дороги в обраних країнах у 2007 році(€ млн.)



Джерело: Європейська Дорожня Статистика, МФД Брюссель, 2009 рік

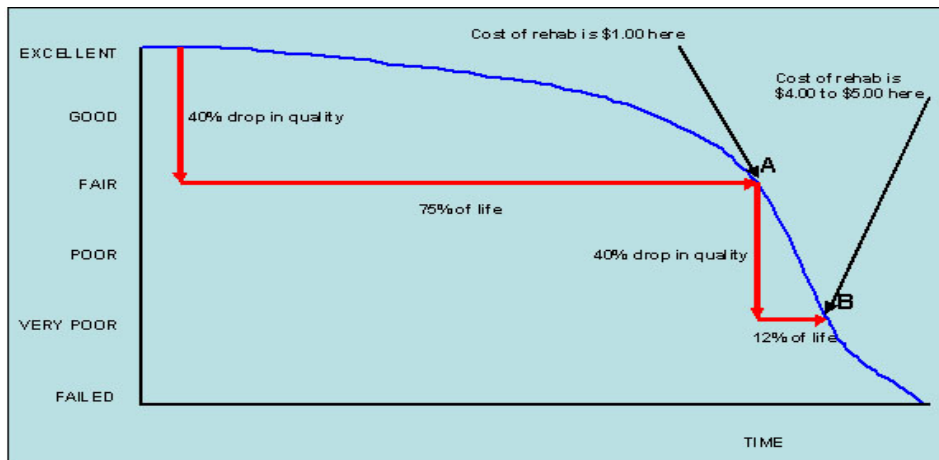
Звіт консалтингової компанії WSP¹³ підрахував у 2007 р., що потреба у фінансуванні для нормального утримання доріг загального користування (включаючи повноцінне утримання мостів та тунелів, проте не враховуючи потреби оновлення, спричинені нестачею повноцінного утримання) становило приблизно 8.1 мільярдів грн., з яких 2.2 мільярди грн. пішло на дороги державного значення та 5.9 мільярдів грн. на місцеві дороги. Приблизна вартість відшкодування нестачі повноцінного утримання та відновлення дорожньої мережі, щоб вона набула прийнятної стану, становить 10.7 мільярдів грн., включаючи 2.5 мільярдів грн. для доріг державного значення. Якщо припустити, що нестача буде компенсуватися протягом періоду в п'ять років, щорічна вартість буде 2.1 мільярдів грн., включаючи 0.5 мільярдів на дороги державного значення.

Стан доріг, очевидно, дуже швидко погіршується. Між 2007 та 2008 роком індекс рівності мережі доріг державного значення погіршився більше, ніж на 10% на 7.050 км мережі (одна третина доріг державного значення) та покращився більш, ніж на 10% на 422 км доріг (2% мережі)¹⁴. Можливо, це є відображенням того, що погіршення якості доріг прискорюється з часом та те, що мережа недотримувала належного утримання протягом такого тривалого часу, що зараз вона у доволі поганому стані (див мал. 8)

¹³ Консультаційні послуги з надання допомоги розробки Плану дорожнього реформування Проекту з реабілітації автомагістралі Київ-Чоп (за фінансуванням ЄБРР); Міжнародна консультація з управління WSP, 2006-7.

¹⁴ Джерело: Укравтодор

Мал. 4. Погіршення стану доріг з часом



Тут, вочевидь, необхідно вжити заходів терміново. Інфляція споживчих цін з того часу, як було проведено оцінювання вартості технічного обслуговування у 2006 році, становила 57.6%¹⁵, таким чином, можна припустити, що вартість звичайного технічного обслуговування доріг державного значення складає 3.5 мільярдів грн. за поточними цінами, з урахуванням вартості усунення прогалини в обслуговуванні протягом п'яти років, загальний бюджет на утримання доріг державного значення становитиме 4.3 мільярди грн. на рік за поточними цінами.

4.2 Отримання більших надходжень

Звіт підтримує систему фінансування доріг, яка є подібною до європейської системи, що функціонує в багатьох країнах-членах та включає:

- податок з власників транспортних засобів (усі КТЗ)
- страховий податок, пов'язаний з двигуном
- збори, що пов'язані із споживанням пального (одноразово, при покупці нового КТЗ)
- податок на пальне – акцизне мито (усі КТЗ)

Додаток 2 показує фінансові надходження від автомобілів України та країн-членів ЄС.

Деякі джерела додаткових надходжень до існуючих джерел стануть політично можливими, як тільки стан мережі покращиться. Сюди входять збори за користування магістральною мережею, після того, як дороги було оновлено (це відбудеться після двох років після ПАР контракти запрацюють). Цей прибуток буде спрямовано на мережу доріг державного значення:

- щорічні «віньєтки» (стікери для легкових авто для стягнення зборів)
- податок на страхування КТЗ
- збори з певних концесійних доріг (легкові авто на певних частинах автомагістралей)
- для важких КТЗ – електронні збори на усіх дорогах державного значення, на основі пройденого кілометражу.

4.2.1 Підвищення існуючих зборів та податків

Поточні збори з користувачів доріг в Україні перелічені у Додатку 1.

Акцизне та ввізне мито на нафтові продукти

¹⁵ Джерело: CIA Factbook, актуальне до вересня 2009 року



Поточний рівень акцизного мита на бензин становить 110 євро за тону, що складає 1.26 грн. за літр (для не етилованого пального). Дані про фінансові регулювання ЄС були перевірені UEPLAC¹⁶, які надали рекомендацію поступово гармонізувати рівень акцизного мита відповідно до рівня ЄС в оподаткуванні КТЗ та акцизного мита, узгоджено з економічним розвитком України.

Роздрібні ціни на бензин в країнах ЄС та в Україні показані в таблиці 6, звідки видно, що ціни на не етилований бензин та дизельне паливо в Україні були відносно низькими на період проведення дослідження у листопаді 2008 року.

Таблиця 4. Роздрібні ціни на бензин та дизельне паливо в країнах ЄС у 2007 році

Країна	Не етилований бензин		Дизельне паливо	
	€/літр	(%) податок	€/літр	(%) податок
Австрія	1.08	57.50	1.00	53.00
Бельгія	1.28	64.70	0.98	50.80
Кіпр	0.93	42.30	0.87	40.90
Чеська Республіка	1.03	56.70	1.00	51.70
Данія	1.26	62.80	1.05	54.90
Естонія	0.86	48.80	0.83	44.50
Фінляндія	1.26	64.40	0.99	50.70
Франція	1.25	64.80	1.06	56.90
Німеччина	1.30	66.40	1.11	58.40
Греція	0.98	50.10	0.95	44.80
Угорщина	1.08	55.80	1.02	48.70
Ірландія	1.10	57.30	1.06	51.80
Італія	1.28	60.50	1.13	53.70
Латвія	0.90	51.60	0.88	44.50
Литва	0.88	43.30	0.85	44.50
Люксембург	1.09	55.10	0.92	46.90
Мальта	1.04	45.20	0.94	41.30
Нідерланди	1.42	62.60	1.06	48.00
Польща	1.06	59.00	0.95	50.70
Португалія	1.30	62.00	1.05	52.00
Словакія	1.09	58.10	1.08	55.60
Словенія	1.03	55.30	0.96	50.60
Іспанія	1.02	53.20	0.94	52.70
Швеція	1.22	57.90	1.09	57.50
Великобританія	1.37	67.70	1.41	66.30
Україна	0.63	18.20	0.58	19.77

Джерело: Єростат

Таблиця 5 показує доступність пального у порівнянні з середньо місячною зарплатою

¹⁶ Аналіз регуляторного впливу на адаптацію українського законодавства з європейським законодавством у сфері транспорту *acquis communautaire* для дорожніх перевізників, UEPLAC, травень 2008 року.



Таблиця 5. Порівняльна таблиця доступності пального

	Сер місячна з.п. (дол. США)	Ціна за літр Супер (US¢)	Відсоток від місячної з.п., виражений в 50 літрах	Ціна за літр Дизель (US¢)	Відсоток від місячної з.п., виражений в 50 літрах	Кількість авто на 1000 людей
Австрія	3834	137	2%	143	2%	507
Білорусія	275	133	24%	106	19%	183
Болгарія	227	128	28%	137	30%	314
Німеччина	4430	156	2%	156	2%	565
Польща	798	143	9%	140	9%	323
Словаччина	632	157	12%	168	13%	247
Україна	266	88	16%	96	18%	118

Джерело: Місячна зарплата від ЄЕК ООН Відділення Статистичної Базу Даних, складене з національних та міжнародних офіційних джерел (CIS, EUROSTAT, IMF, OECD). Вартість на пальне з Міжнародних Цін на Пальне, 2009 рік, GTZ. Кількість авто/1000 населення зі Світової Дорожньої Статистики, 2009 рік, МФД.

В Україні відсоток від середньої місячної зарплати представлений в 50 літрах від пального знизився від 20% у 2006 році до 16% у листопаді 2008 року. Укравтодор усіляко сприяв просуненню зміни в законодавстві щодо збільшення акцизного мита на пальне на 70 євро за тону для бензину, разом із збільшенням між 30 євро та 55 євро за тону дизельного палива¹⁷. Збільшення акцизного мита до 180 євро за тону, підвищить роздрібну ціну за бензин на 0.66 грн. (плюс 20% ПДВ) за літр від 7.19 грн.¹⁸ до 7.98 грн. (1 дол. США), таким чином 50 літрів буде 19.8% від середньої місячної з.п.¹⁹. Це буде подібне до доступності у 2006 році.

У 2007 році продаж бензину дорівнював 5,231 млн. тон, а дизельного палива 4,742 млн. тон. Продаж пального у 2008 році та 2009 році зараз невідомий, проте, якщо припустити, що дані по продажу будуть такими самими, як в 2007 році, цифри акцизу на пальне будуть такими, як показані в таблиці 6.

Таблиця 6. Прибуток від податку на пальне

	Дизельне паливо	Бензин	Всього
За митними ставками 2007 р.			
Продаж (тис. тон)	4742	5231	9973
Ставка мита 2007 (€ / т)	30	60	
Надходження від мита (€ млн.)	142.26	313.86	456.12
Курс грн.: € (на 31.12.07)	7.44	7.44	
Надходження від мита (млн. грн.)	1058.4	2335.1	3393.5
<i>Порівняння з Державним бюджетом (млн. грн.)</i>	<i>1335.6</i>	<i>2072.6</i>	<i>3408.2</i>
За митними ставками 2009 року			
Продаж (тис. тон)	4742	5231	9973
2009митна ставка (€ / т)	45	110	
Надходження від мита (€ млн.)	213.39	575.41	788.8
Грн.: € (на 30.06.09)	10.68	10.68	
Надходження від мита (млн. грн.)	2279.0	6145.4	8424.4

¹⁷ Проект Закону Про зміни до закону України «Про акцизне мито на деякі типи товарів (продуктів)» (стосовно фінансування дорожньої інфраструктури для зменшення перевитрат користувачами доріг нафтових продуктів завдяки типу водіння на низькій швидкості) № 5285 від 28.10.2009 було представлено на розгляд Верховній Раді.

¹⁸ Джерело: Інтерфакс України від 9 грудня 2009 року.

¹⁹ Середня місячна з.п. в Україні у липні 2009 року була 2.008 грн. відповідно до Держкомстату.



	Дизельне паливо	Бензин	Всього
Додатковий прибуток від запропонованого підвищення мита			
Продаж (тис. тон)	4742	5231	9973
Запропоноване підвищення митної ставки (€ / т)	45	70	
Надходження від мита (€ млн.)	213.39	366.17	579.56
Грн. : € (на 16.12.09)	11.6	11.6	
Надходження від мита (млн. грн.)	2475.3	4247.6	6722.9

Поки підраховані цифри за 2007 та 2008 роки є близькими до прибутку у Державному Бюджеті та фінансування, отриманого з цього джерела Укравтодором, Консультант розуміє дуже чітко, що 8.4 мільярда грн. було отримано у 2009 році. З огляду на те, що для економіки є дуже важливим мати гарні дороги, ситуація є доволі тривожною, оскільки міжнародний досвід показує, що кожен 1 євро, не витрачений на утримання доріг, з часом буде коштувати 4 євро додаткових витрат дорожнім органам та 3 євро користувачам доріг на експлуатаційні витрати, затримки та ремонт КТЗ. Якщо припустити, що у 2009 році 3.5 мільярди грн., економії країни це буде коштувати 25 мільярдів грн. Зменшувати бюджет утримання доріг є елементарно погано для економіки.

Таблиця 8 також показує збільшення податку 180 євро за тону (з відповідним обсягом за дизель) повинне дати додаткових 6.7 мільярдів грн. дорожньому секторові. Таке підвищення було прийнято Верховною Радою, проте, ще не підписано Президентом. Є сподівання, що це буде прийнято на рівні закону незабаром після виборів та фінансування буде доступним Укравтодору для продовження утримання та покращення доріг. Це підвищення у акцизному миті повинне сприйматися, як один з етапів, необхідних на наступні 5 років підвищення мита на пальне, у порівнянні з європейськими ставками.

4.2.2 Інші податки на ТЗ

2 січня 2009 року Уряд оголосив зміни до оподаткування ТЗ. Шляхом порівняння у Додатку 2 наводиться огляд окремих податків, які здіймаються з авто у 27 країнах ООН, країнах Європи та Туреччині. Ці таблиці охоплюють:

- Таблиця А. Роздрібні ціни та бензин;
- Таблиця В. Податок на придбання КТЗ. Податок сплачується одноразово, кожним власником ТЗ за кожен придбаний та введений в експлуатацію (податок на продаж, реєстраційний податок) ТЗ;
- Таблиця С. Податок на придбання КТЗ;
- Таблиця D. Податок з власників транспортних засобів. Податок сплачується щорічно, незалежно від того, як використовується ТЗ;
- Таблиця Е. Податок на двигун – податок на паливо або на використання КТЗ у 14 країнах ЄС плюс Україні.

Ці таблиці були складені у відповідності до наявної інформації у кожній країні на січень 2008 року.

Таблиця Е у Додатку 2 Оподаткування КТЗ в ЄС показує, що загальний рівень оподаткування КТЗ варіюється від найнижчих, Греція, де загальний рівень податків становить 935 Євро/КТЗ/рік, до найвищих у Данії із загальним рівнем податків 2,659 Євро/КТЗ./рік. «Індекс доступності» - це річний податок на КТЗ, розділений на ВВП на душу населення за покупною спроможністю помноженою на 100 – що є відсотком ВВП/на душу населення, вираженим у вартості експлуатації одного КТЗ та забезпечує вимірювання доступності експлуатації КТЗ.



Таблиця 7. Загальний податок на КТЗ та їхня доступність

	AT 2006	BE 2004	DK 2008	DE 2007	ES 2007	FR 2007	GR 2007	IE 2005	IT 2007	NL 2007	PT 2006	FI 2007	SE 2008	UK 2007	UKR 2007
Щорічний податок/КТЗ (€)	2658	2111	2635	1561	1135	1727	937	2176	1751	2112	1189	2270	1652	1637	187
Індекс доступності (% ВВП/душу населення)	9.80	8.52	10.38	6.46	5.45	7.42	4.49	7.60	8.40	7.66	7.86	9.19	6.51	6.62	3.74

Джерело: Асоціація Європейських Виробників Автомобілів, Світова Дорожня Статистика 2009 років, Міжнародна Дорожня Федерація та Міжнародний Валютний Фонд.

Середній рівень доступності КТЗ в цих 14 європейських країнах складає 7.60%, що дозволяє припустити, що середній загальний податок на одиницю КТЗ в Україні ВВП/на душу населення буде складати приблизно 379 євро на рік (що становить 4,350 грн.). На цій основі в 2007 році загальних податків можуть складати приблизно 11 мільярдів грн. (або за поточними цінами приблизно 17 мільярдів грн.). Цей звіт визначає, яким чином можна отримати додаткові фінансові надходження.

4.2.3 Страховий податок

Багато країн-членів ЄС мають страховий податок. Далі наведений короткий виклад прибутку, отриманого в деяких країнах-членах.

Таблиця 8. Прибуток, отриманий від страхування КТЗ

	Австрія 2006	Бельгія 2004	Данія 2008	Німеччина 2007	Іспанія 2007	Франція 2007	Італія 2007	Фінляндія 2007	Швеція 2008
Страхова премія (€ млн.)	320	449	282	3 520	752	3 900	4 550	272	306
КТЗ (млн.)	4.627	5.731	2.543	51.258	26.961	37.053	40.214	2.955	4.781
Сер. Страхова премія (€)	69.16	87.07	110.89	68.67	27.89	105.25	113.14	92.05	64.01

Джерело: Асоціація Європейських Виробників Автомобілів, Світова Дорожня Статистика 2009 років, Міжнародна Дорожня Федерація, Евростат.

В Україні цифри страхового податку на КТЗ мають наступний вигляд:

Таблиця 9. Страхування КТЗ в Україні

	2007	2008
Кількість застрахованих КТЗ (млн.)	4.318	6.715
Загальна страхова премія (млн. грн.)	799,428	1,277,156
Середня премія/КТЗ (грн.)	185.14	190.19
Середня премія/КТЗ (€)	25.11	17.79

Джерело: Моторно-транспортне Бюро України

Якщо ПДВ стягувалися б з страховки КТЗ з ПДВ у 20%, це надало б прибутку у 255 млн. грн. за цінами 2008 року. Страхова премія має тенденцію зростати швидше за інфляцію, та біля 40% водіїв зараз купують доволі прийнятні поліси (на відміну до цивільної страховки) та очікується тенденція до збільшення такої пропорції. Таким чином, це джерело прибутку буде зростати в майбутньому.



Через дуже низьку страхову премію в Україні, прибуток від цього відносно малим. На додаток, сплата ПДВ від страхової премії є дуже суперечливим моментом, оскільки це буде заважати володарям КТЗ купувати більш дорогі, повноцінні поліси, і це буде шкодити безпеці дорожнього руху.

4.2.4 Щорічні «віньєтки» для використання на мережі доріг державного значення

Багато країн стягують спеціальний збір з ліцензії за користування мережею основних доріг. Такі щорічні ліцензії також мають французьку назву «віньєтки». Це невеликі, кольорові стікери, які прикріплюються до дорожніх КТЗ, які користуються магістралями або шосе з двома полосами руху. Прикріплення такого стікера на КТЗ означає, що збір за користування відповідною дорогою було сплачено. Стікери для сплачування за користування дорогою, типово, є валідними протягом року, вони також можуть мати форму податку на КТЗ, навіть якщо водій не користується автомагістралями, вони зазвичай створюються таким чином, що відкріплення або повторне кріплення неможливе без пошкодження. Це забезпечує неможливість використання одного і того ж стікера на більш, ніж одному КТЗ

Австрія - В Австрії стікери для сплати збору вимагаються на усіх автострадах та швидкісних магістралях, відповідно до федерального управління, яке можна визначити за префіксами А та S перед номером. Ціни для автомобілів (вагою менше, ніж 3.5 тон) становлять 7.70 євро на 10 днів, 22.20 євро на 2 місяці та 73.80 євро на рік. Мотоциклісти повинні сплачувати 4.30 євро, 10.90 євро та 29.00 євро відповідно по періодам.

Болгарія – Стікери для сплати збору (віньєтки) вимагаються на усіх типах доріг, крім вулиць міст та селищ, а також на кільцевих міських дорогах. Загалом, повинен бути встановлений дорожній знак, який вказує на необхідність стікера для сплати збору. Існує три типи стікерів:

- K1 – Дорожні КТЗ першої категорії: усі вантажні КТЗ з більш, ніж двома вісями, дорожні потяги, спеціальні будівельне устаткування, авто крани, спеціальні причеми для транспортування важкого та негабаритного вантажу та інших спеціальних автомобільних КТЗ
- K2 – Дорожні КТЗ другої категорії: весь пасажирський транспорт, в якому є більше, ніж 8 посадкових місць не включаючи місце водія, а також вантажний транспорт з двома вісями, так само, як і будівельне оснащення, авто крани, спеціальні причеми для транспортування важкого та негабаритного вантажу, інші КТЗ з двома вісями.
- K3 – Дорожній КТЗ третьої категорії: весь пасажирський транспорт, в якому менш, ніж 8 місць.

Існують стікери на тиждень, місяць та рік. Починаючи з 2007 року, було запроваджено денні стікери K1 та K2. Денні стікери не існують для категорії K3. Тижневі та місячні стікери є дійсними з дати покупки. Також є річні стікери. Ціни 2009 року мають наступний вигляд: річний K3 стікер – 35 євро (BGN 67); місячний K3 – 13 євро (BGN 25); тижневий K3 стікер – 5 євро (BGN 10).

Чеська Республіка – для КТЗ, вага яких не перевищує 12 тон, стікер необхідний для користування автомагістралями. Вони є на 7 днів, місяць і один рік. Для більш важких КТЗ метод стікера почали замінювати у 2007 році на електронну систему стягування зборів. Стікери є у продажу на заправочних станціях на дорозі. Для КТЗ вагою до 3.5 тон, ціни на 2009 рік складали: щорічний стікер 1000 крон (€37.70); місячний стікер – 330 крон (€12.44); тижневий стікер 220 крон (€8.29). Штрафи за не виставлення діючого стікера на добовому склі автівки сягають від 2000 крон до 5000 крон, які необхідно сплачувати безпосередньо поліції у місцевій валюті або в євро.

Франція – французький податок на т.з – віньєтки було запроваджено у 1956 для фінансування схеми мінімального прибутку для громадян у віці 65 років та більше. Усі володарі авто мали купити таку винятку наприкінці кожного року. Вони були у продажу у магазинах продажу тютюну. Ціна залежала від кінських сил двигуна та від “d épartement” (відділку), в якому було зареєстрований КТЗ Стікери для сплати збору було скасовано для приватних користувачів у 2001 році, а компанії все ще повинні сплачувати такий збір.



Німеччина – система стікерів для сплати зборів була скасована у серпні 2003 року, після чого з'явилася система плати за км для вантажівок (вагою більше 12 тон), яка називається Toll Collect, 1 січня 2005 року. Для пасажирського транспорту Autobahn є безкоштовною системою.

Угорщина – для автівок існують 4-денні, тижневі, місячні та річні стікери. Ціни між HUF 1170 та HUF 37,200 (між € 4 та 141). З 1 січня 2008 року стікери не використовуються, право користування автомагістралями надається та перевіряється придорожніми камерами, основаними на ліцензованій пластині з номерними знаками (які надаються покупцем за плату). Єдиний фізичний доказ, який отримує покупець - паперовий квиток.

Румунія – стікери (*roviniete*) є обов'язковими для усіх доріг. Вони ж у продажу в більшості заправокних станціях або он-лайн (сплата кредитною картою). Автівки: 7 днів - 3€; 30 днів - 7€; один рік - 28€. Існують інші ставки зборів за різні категорії КТЗ

Словаччина – стікери є обов'язковими для усіх автомагістралей. Вони існують для декількох категорій в залежності від ваги КТЗ Їх можна придбати на 1 рік, один тиждень, один місяць. Ціни для КТЗ вагою до 3.5 тон наступні: річний стікер – 36.50 €; місячний – 9.90€; тижневий – 4.90€

Словенія – для користування магістралями та швидкісними автострадами, використання стікерів є обов'язковим для усіх КТЗ з допустимою максимальною вагою 3.5 тон від 1 липня 2008 року. Річний стікер коштує 95€, місячний – 30€, а тижневий - 15€. Тягачі використовують існуючі зони (площадки), на яких стягується збір за проїзд. Користування магістралями та швидкісними автострадами без діючого та пред'явленого стікеру на КТЗ є порушенням закону та підлягає штрафу у розмірі 300€ та більше.

Швейцарія – усі авто, які користуються швейцарськими магістралями повинні мати річний стікер. Його вартість складає CHF 40 (€26.50) для усіх авто та мотоциклів, з максимальною допустимою вагою 3.5 тон. Окремий стікер необхідно купити для причепа або фургона. Стікер має бути дійсним на 14 місяців та повинен бути прикріплений до вітрового скла, неприкріплені стікери не дійсні. Стікер створений таким чином, щоб його не можливо було відкріпити без пошкодження. Для важкого КТЗ сплачується податок, оснований на відстані на всіх типах доріг. Ставка прораховується від міста відправлення та прибуття використовуючи найбільш зручний маршрут.

Звіт рекомендує запровадження річних віньєток для використання на мережі доріг державного значення, як тільки магістральні дороги України будуть оновлені та приведені до належного стану в результаті ПАР контрактів. Оскільки підрахунки вказують на те, що дороги державного значення пропускають 80% усього трафіку, ми можемо припустити, що 80% автівок повинні будуть купити віньєтки. Якщо ціна була б 250 грн. (21€), та віньєтки придбалися б 80% авто, це принесло б прибутку у 1.29 мільярдів грн.

На додачу до цього можна отримати додатковий прибуток від короткострокових виняток, наприклад, від транзитного трафіку (включаючи туристів, які перетинають кордон на шляху до Криму). У 2008 році 10.06 млн. іноземних КТЗ перетнули кордон, серед яких 1.05 млн. було іноземними тягачами. Це означає, що 4.5 млн. іноземних авто в'їхали до країни, і, якщо припустити, що на кожну автівку було б придбано віньєтку за 100 грн., це принесло б 450 мільярдів грн. Це означає, що річний прибуток від виняток може скласти порядку 2 мільярди грн. Віньєтки можуть продаватися на заправокних станціях та на кордонах.

4.2.5 Податки на важкі транспортні засоби

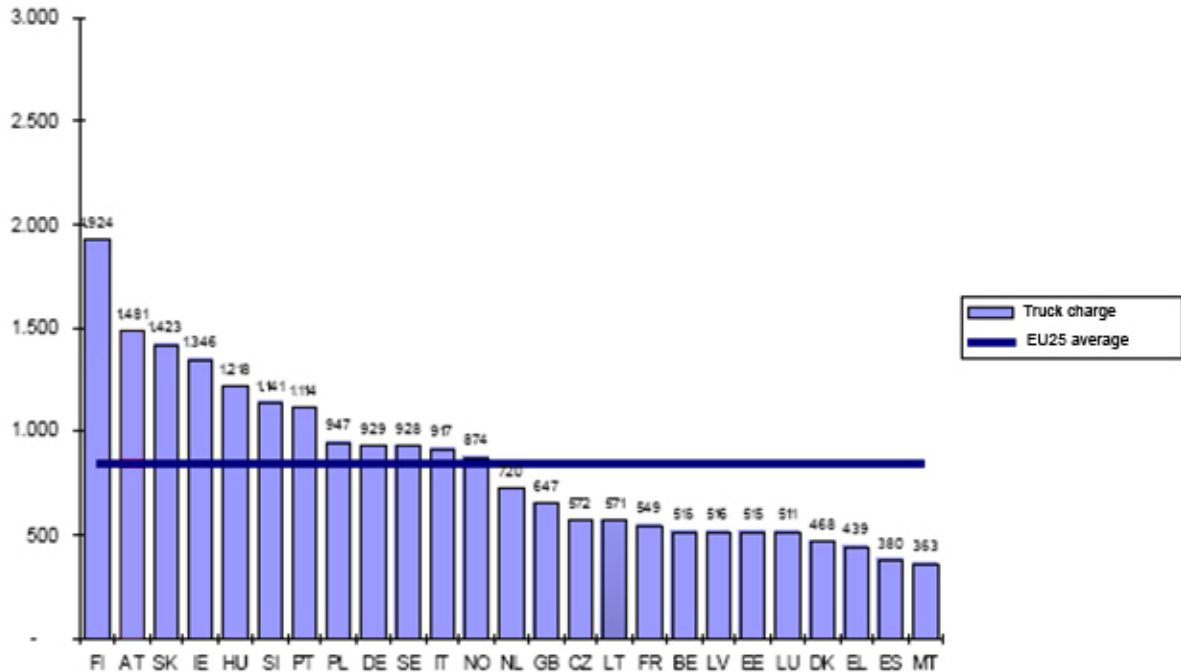
Транспорт вантажівок в Європейському Союзі визначений ЄС Директивою 1999/62/ЄС «Про стягнення платні з вантажних транспортних засобів за використання певних інфраструктур» у рамочних положеннях, в яких зафіксовані збори, що стягуються на автомагістралях та подібних типах інфраструктури. Директива не передбачає стягування зборів за екологію на додаток до вартості інфраструктури. Це, проте, не дозволяє зробити збори гнучкими, щоб врахувати рівень забрудненості від вантажівок та часу дня. Стаття 6 цієї директиви говорить:

«Країни-члени повинні встановити ставки таким чином, щоб забезпечити рівень податкової ставки для категорії або під категорії транспортного засобу.... не нижче встановлених у Додатку 1»



Додаток Директиви має складну таблицю з лімітами для ставок податку на основі кількості осей, найвищу допустиму брутто вагу та тип підвіски. Країни-члени не повинні виходити за межі таких лімітів. На мал. 5 зображені збори з вантажівок у країнах-членах.

Мал. 5. Збори з вантажівок у 25 країнах-членах ЄС



Джерело: Міжнародний транспортний форум

Оскільки Україна наближається до ЄС, необхідно приділяти увагу положенням цієї Директиви. Зараз, коли існує тільки 15 км автомагістралей, можуть мати місце аргументи, що застосування цієї Директиви є недоцільним для України. Проте, необхідно мати на увазі, що в Мальті взагалі нема автомагістралей, а директива все одно застосовується. Як тільки якість основної дорожньої мережі буде підвищена (приблизно через 4-6 років), положення цієї Директиви повинні бути запроваджені в Україні. У примітці 7 показано, що в Україні є 180 000 автобусів та 976,200 фургонів та вантажівок. Якщо ми припустимо, що 10% автобусів та 50% вантажівок користуються магістральною мережею, а збори будуть запроваджені вартістю 500€, це принесе біля 3.0 мільярди грн. за поточними цінами.

4.3 Стягування зборів з важких транспортних засобів

4.3.1 Стягування зборів

Багато країн повернулися до стягування зборів для отримання додаткових надходжень для доріг. Проте, такі збори можуть бути економічно обґрунтовано зібрані тільки на дорогах з відносно високим рівнем ємкості трафіку. Поширена практика показує, що на 20 річний період повернення інвестицій та сумою збору від \$0.03 до \$0.06 за пройдений км легким ТЗ, дорога повинна проводити щонайменш від 10 000 до 15 000 авто на добу (анд) для покриття усіх витрат²⁰.

Доволі часто можна покрити витрати на реконструкцію, оперативні та технічні витрати тільки з 6 500 анд, витрати на підтримку тільки з 3500 анд, та з розміром збору тільки 1500 авто на добу.

²⁰ Міжнародна Федерація Дорожників. 1996. "Paying for Roads – World Trends in Road Network Financing: Private Sector Takes the Lead." *World Highways* (листопад/грудень.): 25-26.



Приблизно 6 300 км з 6 013 км (78%) доріг категорії М має рух, що перевищує 3 500 авто на добу.

Таблиця 10. Надходження від зборів в деяких Європейських країнах – 2006-2008 роки (€ млн.)

Країна	2006	2007	2008
Австрія	1,192.00	1,250.28 ⁽²⁾	1,4350 ⁽⁴⁾
Бельгія	49.06	41.60	49.20
Хорватія	198.10	226.94	258.60
Чеська Республіка	n.a.	n.a.	198.50
Данія	385.00	396.80	437.00
Франція	6,406.60	6,849.00	7,383.60 ⁽³⁾
Німеччина	n.a.	3,078.00	3,359.30
Греція	154.00	155.00	170.50
Угорщина	97.20 ⁽¹⁾	114.80	155.60
Італія	4,071.24	4,333.40	4,473.8 ⁽³⁾
Нідерланди	25.40	22.59	24.50
Норвегія	362.40	388.10	386.20
Польща	n.a.	n.a.	175.50
Португалія	639.90	664.80	713.90
Сербія	n.a.	176.50	182.80
Словаччина	n.a.	n.a.	74.94 ⁽⁵⁾
Словенія	139.40	151.96	172.70
Іспанія	1,677.40	1,821.95	1,992.50
Великобританія	n.a.	81.00	78

Джерело: ASECAP

(1) Збори, зібрані на всіх автомагістралях в Угорщині ААК Zrt

(2) Попередня вартість на 2006

(3) Попередня вартість

(4) Попередня вартість на 2007

(5) Прибуток від вільних на всій мережі, де стягуються збори, включаючи автомагістралі, швидкісні автостради та обрані дороги 1 класу

Таблиця 11. Загальний обсяг трафіку на мережі М-доріг у 2008 році (млн. КТЗ/рік)

Авто/легкові КТЗ	Вантажний, Легкий	Вантажний, Середній	Вантажний, Важкий	Середні автобус	Важкі автоб	Тягачі	Дорожній потяг	Мотоцикли та інші КТЗ	Всього КТЗ/км
14,673.6	2,616.8	983.5	1,036.8	583.6	255.2	1,764.2	817.7	17.1	22,748.4

Джерело: Укрдїпродор

В Україні розміри зборів зафіксовані законом²¹. Тарифи зборів визначаються концесійними компаніями з ухваленням з боку держави (враховані критерії – це фінансові витрати, обсяг інвестицій, експлуатаційні витрати, прогноз обсягу трафіку, тривалість концесії, субсидії, витрати на екологію та повернення інвестицій). Ставка збору для нових автомагістралей встановлюється в концесійному контракті, та не може перевищувати максимальний рівень, встановлений для того, щоб регулюватися урядом. Максимальний рівень зборів варіюється залежно від типу та несущої спроможності КТЗ:

²¹ Постанова КМУ від 12 липня 1999 року



- тягачі, з максимально дозволеною вагою від 3.5 до 12 тон, дорожні потяги з максимально допустимою вагою не більше 12 тон, автобуси з кількістю місць від 10 до 29 з максимально допустимою вагою не більше 12 тон – 0.51 грн. за км подорожі;
- тягачі та дорожні потяги з максимально допустимою вагою не більше 12 тон, автобуси з кількістю місць більше 29 та максимально допустимою вагою більше 12 тон – 0.68 грн. за км подорожі.

Коефіцієнт між легковими авто та вантажними становить від 2 до 3.

Підрахований щорічний прибуток від зборів, оснований на цифрах, наведений вище, становитиме для 8.013 км доріг категорії М наступне:

Таблиця 12. Потенційний обсяг надходжень від зборів на автодорогах категорії М

	Авто/ легкові КТЗ	Вантажний, Легкий	Вантажний, Середній	Вантажний, Важкий	Середні автобус	Важкі автоб	Тягачі	Дорожній потяг	Мото- цикли та інші КТЗ	Всього КТЗ/км
Ставка збору/км (грн.)	0	0.51	0.68	0.102	0.51	0.76	0.68	1.36	0	
Надходження (млн. грн.)	0.0	1,334.6	668.8	105.8	297.6	194.0	1,199.6	1,112.0	0.0	4,912.4

Пропонується перехід на повністю електронну систему зборів податків, використовуючи радіочастотний ідентифікатор (РЧІ) (див розділ 4.3.2). З огляду на необхідну комісію за продаж талонів, певне скорочення прибутку, як результат несплати та корупції, можна припустити, що чистий прибуток буде 4.5 мільярди грн. на рік.

4.3.2 Стягування зборів

Існує три основних опції для стягнення збору:

- Ручне стягнення;
- Змішане стягнення – частково ручне стягнення, частково електронне;
- Електронне – в яке не входить ручне стягнення

Використання повністю електронної системи є пропозицією даного звіту. Ворота будуть встановлені над магістральною мережею через кожні 10 км. і з вантажних КТЗ буде стягуватися збір кожного разу, як вони проїжджатимуть під такими воротами. Таку систему можна встановити на основі РЧІ або подібної системи. РЧІ використовує пасивні 915 МГц (868 МГц) РЧІ талони. Вони дешеві (вартість 1 дол. США), без батареї, не потребують утримання, легкі в експлуатації (просто кріпляться на вітрове скло прошарком, які приклеюється). Талони без кодування, отже, відносно незахищені, мають обмежений функціонал та діапазон зчитування, обмежену можливість запису та використання протоколу власників (міжнародні стандарти недоступні). З деякими системами РЧІ є проблеми зчитування інформації на високих швидкостях та розпізнання талонів для реалізації посилення контролю, проте деякі виробники заявляють, що вже подолали ці проблеми (див. розділ 4.1.3).

Дубайська система Salik застосовує РЧІ технології стягування зборів на відкритих дорогах для досягнення вільного оперативного процесу без застосування кабінок, збирачів збору та без негативного впливу на потік трафіку, дозволяючи КТЗ рухатись вільно через пункт стягування збору на магістральній швидкості. Водії повинні купувати картки поповнення рахунку, які прикріплюються до вітрового скла КТЗ. Кожного разу, коли КТЗ перетинає пункт стягування збору, з рахунку картки стягується збір. КТЗ без транспондери або на рахунку якого нема коштів фотографується, та потім володар КТЗ отримує штраф. Радіолокаційний пункт стягування зборів не становить перепон для повноцінного потоку машин та не вимагає окремої ділянки землі. Система використовувалась протягом одного року для прийняття рішення щодо ефективності її використання, та виявилась успішною. Надійність системи Salik критикувалася і в Інтернеті повно коментарів про людей, які повинні були отримати штраф, проте не отримали.



Альтернативна система використовує напів пасивні 5.8 GHz CEN DSRC талони. Ця система дуже безпечна, проте дорожча за РЧІ талони (вартість у середньому 15 євро). Життєвий цикл батареї більше ніж 5 років (після чого талон буде замінено). Вони легкі в експлуатації (кріпляться з кріплячою системою Velcro), легко знімаються, проте мають високий ступінь захисту (кодування DES3). Показники їхньої діяльності та діапазон зчитування працюють пр. високих швидкостях та при інтенсивному русі. Їхня записуюча спроможність не обмежується, вони використовують стандартний протокол (CEN TC278). Вони можуть зчитувати інформацію при потужних та високопрофесійних системах стягування зборів, у них нема обмежень у співставленні даних талона з даними для правозастосування.

У травні 2004, незабаром після приєднання до ЄС, Уряд Чеської Республіки прийняв рішення, що їм потрібен ефективний та гнучкий інструмент для управління майбутнього росту транзитного руху вантажних автомобілів та для фінансування розширення та утримання основної дорожньої мережі у зручний та ефективний спосіб. Уряд вирішив, що повинні бути запроваджені дистанційні електронні талони для стягування зборів на окремих дорогах, для вантажівок (з вагою з вантажем 12 тон та більше), з варіюванням рівня ставки зборів в залежності від типу дороги та класу КТЗ таким чином користувачі доріг будуть безпосередньо робити внесок до вартості будівлі, оновлення, утримання та експлуатації найбільш важливих доріг. Чеська Республіка запровадила систему DSRC на національному рівні з обов'язковим використанням рентабельних та легких в оперуванні бортових модулів **on-board unit (OBU)**, який надає однаковий доступ до системи як частим користувачам, так і тим, хто користується мережею час від часу, що дозволяє уникнути будь-якої системної дискримінації. А оскільки ставка збору залежить від кількості осей та викидів КТЗ, клас КТЗ повинен бути чітко задекларований для встановлення правильної ставки. Уряд Чехії також потребував забезпечення безпечності та максимальної окупності інвестицій, для чого необхідно було створити систему, яка в майбутньому може бути пристосована у процесі розвитку транспортної політики, і у той самий час, повністю збереже усі свої функції. Зараз система була розвинута та удосконалена таким чином, що може використовуватися для управління рухом та для планування руху, демонструючи справність підходу інвестування у єдину систему, що приносить прибуток.

Чеська мережа, на якій стягуються збори, є відкритою системою з багато-путьовою конфігурацією, що дозволяє стягувати збори з КТЗ без перешкоджання руху. Ця багато-путьна система безперервного руху використовує мікрохвильові антени, які кріпляться на ворота понад магістраллю, які обмінюються сигналами з OBU, що прикріплені на вітровому склі тягачем. Зміна ряду під час проїзду під такими воротами не впливає на виконання операції по стягуванню збору. Процес стягування збору є повністю автоматичним та не вимагає втручання з боку водія. За сценою, з процесом стягування, фінансовою та рахунковою інформацією працює ІТ устаткування. Протягом першого року він опрацював більше, ніж 224 млн. процедур стягування збору. Розвинута комунікаційна інфраструктура багато у чому підтримує цей процес. Для управління рухом та для планування руху система стягування зборів надає як поточну «живу» інформацію, так і історичні дані про рух. Система дозволяє Чеським дорожнім органам отримати картину часу подорожі, рівень сервісу, статистики по руху так само, як і аналіз даних по потокам руху на всій дорожній мережі, де стягується збір. Це є економічно вигідним і також надає можливість забезпечувати інформацію Чеському Національному Центру Управління Потоками Руху. Дані використовуються для контролювання потоків та планування інфраструктури відповідно до попиту.

Питання, яке потребує особливої уваги, це як перешкодити тому, щоб вантажівки уникали сплати зборів шляхом об'їзду воріт поза магістраллю. У Чеській Республіці оператор запровадив гібридну пілотну систему для тестування майбутніх схем стягування зборів з проведенням тестів на майже 10 000 користувачах на комбінації технологій систем DSRC та GNSS на дорожній мережі з обмеженою спроможністю придорожньої інфраструктури.

Системи RFID або DSRC підійдуть для електронного стягування зборів з користувачів дорожньої мережі на дорогах державного значення.



4.4 Рекомендації щодо майбутнього фінансування мережі доріг державного значення

4.4.1 Можливі варіанти

Сьогодні існує велика нестача надходжень, спрямованих на утримання дорожньої мережі в доброму стані. Прогалина в утриманні коштувала економіці країни у 2007 році порядку 16 мільярдів грн. на рік через поганий стан доріг. Це становитиме приблизно 25 мільярдів грн. за поточними цінами. Таким чином, питання належного фінансування утримання дорожньої мережі та приведення дорожньої мережі в належний стан є пріоритетним завданням в найближчий час.

Зараз в Україні утримання доріг неповноцінне, неконкурентне, і, як результат, коштує занадто багато. Рекомендація запровадити Контракти, орієнтовані на результат та продуктивність (КОРП) використовуючи модель Підрядника-агента розпорядника (ПАР) є повністю відповідною до найкращих європейських практик та рекомендаціям Світового Банку. Це означає запровадження контрактів ПАР поступово протягом наступних трьох років в кожному з 10 нових регіонів, на які зараз розподіляється мережа. Такі контракти ПАР будуть вимагати від підрядника підвищення якості мережі протягом перших двох років контракту, таким чином, щоб за 5 років уся мережа була оновлена.

Після оновлення з'являться можливості для підсилення фінансування основної дорожньої мережі. Варіанти, які пропонуються даним звітом включають наступні заходи.

Таблиця 13. Можливе збільшення прибутку

Податок	Підвищення надходжень (мільярдів грн..)
Підвищення акцизного податку на пальне на 70 євро/тона	6.7
ПДВ на страхову премію КТЗ	0.25
Річні віньєтки на користування дорожньою мережею	2.0
Податки на вантажні КТЗ	3.0
Стягування збору з важких КТЗ	4.5
Всього	16.45

На додаток, запровадження ПАР контрактів повинно заощадити біля 20% поточного бюджету на утримання доріг.

4.4.2 Робота Державного Дорожнього Фонду

Під час підготовки цього звіту, стало зрозуміло, що через поточну фінансову кризу, акцизне мито на нафтову продукцію не було віднесено до Державного Дорожнього Фонду України всупереч закону «Про джерела фінансування дорожнього господарства в Україні»²². Як наслідок, утримання доріг не отримало належного фінансування і стан дорожнього покриття швидко погіршується. Звіт показує, що негативним наслідком цього є вартість економіці країни у 25 мільярдів грн.

Більш того, запропоноване збільшення акцизного мита на пальне до 180 євро за тону принесло б додаткові 6.7 мільярдів грн., за умови, якщо б ці кошти було б направлено до Державного Дорожнього Фонду України, як того вимагає закон. Завдяки цьому можливим стало б належне фінансування для забезпечення якісної дорожньої інфраструктури по всій країні. Існує сподівання, що таке зростання буде ухвалене незабаром після виборів, які скоро відбудуться.

²² Закон «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» від 18.09.1991 №1562-XII



4.4.3 Фінансування запровадження ПАР контрактів

Якщо припустити, що Дорожній Фонд буде отримувати податки, які мають надходити до нього, і те, що підвищення акцизного мита до 180 євро за тону буде запроваджене, отриманого фінансування вистачить на усю мережу. У розділі 4.1.5 ми припускаємо, що з усуненням прогаліни в утриманні мережі протягом наступних 5 років, загальний бюджет для утримання мережі доріг державного значення необхідно 4.3 мільярди грн. на рік за поточними цінами. Контракти ПАР мають встановити вищі стандарти якості доріг та мають вимагати від підрядника реалізації заходів щодо усунення місць концентрації дорожньо-транспортних пригод (ДТП) та покращення в інших сферах. Угода зі Світовим Банком, що була нещодавно укладена, включала в себе 100 млн. доларів (800 млн. грн.) для усунення місць концентрації ДТП, отже, можна припустити, що вартість створення безпечної та якісної мережі доріг державного значення становитиме біля 6.5 мільярдів грн. на рік.

Міжнародний досвід дозволяє припустити, що ПАР контракти будуть на 20% дешевше, ніж сучасна система управління. Таким чином, можна зробити висновок, що вартість управління мережею доріг державного значення у майбутньому буде біля 5.2 мільярди грн. на рік за поточними цінами. За умов відповідного користування Дорожнім Фондом, це повинно бути економічно обґрунтованим.

Як тільки мережа набуде відповідної якості, з'явиться можливість отримати додаткові надходження, як запропоновано вище у Таблиці 14. Такий прибуток буде спрямований на забезпечення безперервного розвитку дорожньої мережі, з урахуванням внеску Уряду до основних інвестицій у Велику Кільцеву Дорогу навколо Києва та інших проектах розвитку на основній дорожній мережі.

5. Наслідки таких пропозицій

5.1 Організація Укравтодору

Ці пропозиції означатимуть суттєву переорієнтацію у наступних відділах:

- Управління ремонту та утримання
- Відділ безпеки праці

На додаток, департамент зовнішніх економічних відносин та інвестицій потребуватиме отримання додаткових повноважень до рівня відділу, для того, щоб управляти запровадженням ДПП та ПАР контрактів, та їхнього промоції для потенційних іноземних підрядників.

У Таблиці 14 наводиться короткий виклад кількісного складу персоналу, довжини дорожньої мережі та рівень заробітних плат для Укравтодору та Агенції Автомагістралей у Великобританії.

Таблиця 14. Персонал Укравтодору та Агенції Автомагістралей

	Укравтодор	Агенції Автомагістралей Великобританії
Персонал	142 головний офіс + 1495 в регіонах = 1637	1273 адміністративний персонал + 2271 програми = 3544
Довжина мережі	21,082 км	10,471 км
Персонал /1000 км	77.6	338.5
Загальна цифра заробітної платні	11.3 млн. грн.(€ 0.93 млн.)	£117.62 млн. грн. (€ 132.7 млн.)
Середня річна заробітна платня (€)	€ 568	€ 37,445

Якщо б заробітні плати Укравтодору регулювалися відповідно до ВВП/душу населення Великобританії та України, середня з.п. Укравтодору становила б приблизно 2.812 євро за цінами Великобританії, що все ще становить тільки 7.5% від рівня персоналу Агенції Автомагістралей. Цілком явно, що з.п. персоналу Укравтодору невідповідні. При залученні



інвестицій приватного сектору заробітні плати Укравтодору мають зрости для попередження суттєвого відтоку ПАР підрядників.

Оскільки заробітня платня держслужбовців визначається відповідними державними законодавчими актами, одним з факторів, що позитивно вплинуть на розв'язання питання покращення стану автошляхів в Україні, буде відхід Укравтодору від виконання завдань з надання послуг від імені органу державної служби та його становлення як окремого повністю самостійного агентства. Уряд буде визначати політику та ставити цілі перед Укравтодором, а вже він сам матиме можливість та свободу прийняття рішення щодо шляхів виконання поставлених перед ним задач.

5.2 Створення потенціалу

За умов прийняття цих пропозицій, з'явиться можливість для створення потенціалу:

- Для Укравтодору – в управлінні переходом до нового формату операційної роботи;
- Для регіональних експлуатаційних компаній;
- Для підрядників приватного сектору України.

Тренінг для забезпечення стійких змін у процесі передачі утриманням доріг на довгостроковій основі є необхідним. Необхідна трьохфазова програма тренінгів:

- Вступний тренінг для представлення концепції різним зацікавленим сторонам для забезпечення їхнього залучення у процес, та для отримання реакції від них, щоб впевнитися, що усі питання адекватно розглянуті;
- Тренінг для персоналу Укравтодору/Держдорагенції щодо наглядової ролі, необхідної для таких контрактів;
- Щорічні семінари для обговорення прогресу та вивчених уроків та для запровадження нових концепцій, які зараз запроваджуються по всьому світу.

Проект ТЕМ-Т готовий організувати необхідний тренінг протягом наступного року.

Плани розвитку Укравтодору із запровадженням ПАР контрактів необхідно якнайкраще представити та «продати» міжнародним підрядникам та експлуатантам. Для цього є пропозиція проведення семінару “road show” навесні 2010 року.

6 Висновки та рекомендації

Висновки та рекомендації Звіту:

1. Дуже важливо провести реорганізацію управління дорожнім сектором в Україні. Це питання має бути вирішено без зволікань. Відхід Укравтодору від виконання завдань з надання послуг від імені органу державної служби та становлення його як окремого самостійного агентства будуть одним з факторів, що сприятиме успіху в розв'язанні питання покращення стану автошляхів в Україні. Уряд буде визначати політику та ставити цілі перед Укравтодором, а він сам вже матиме можливість та свободу прийняття рішення щодо шляхів виконання поставлених перед ним задач.
2. Потрібно повністю викоринити корупцію у сфері матеріально-технічного забезпечення дорожньої інфраструктури.
3. Контракти, спрямовані на результат та продуктивність (або ПАР контракти) в управлінні мережею державних доріг мають запроваджуватися поступово протягом наступних 3 років в кожному з 10 нових регіонів, на які поділено мережу.
4. ПАР контракти повинні визначати якість та безпечність дорожніх стандартів та повинні вимагати оновлення мережі за 2 роки. Таким чином, до кінця періоду запровадження повинна бути якісна мережа доріг державного значення, і можна припустити, що вона буде набагато більш безпечною, ніж існуюча мережа.



5. Необхідний конкурентний тендер між регіональними експлуатаційними компаніями (ROCs). Ймовірно, що з початку ROCs не будуть мати досвіду в реалізації ПАР контрактів, і, таким чином, іноземні підрядники будуть намагатися створити співпрацю з ROCs, як мінімум на початковому етапі.
6. Утримання дорожньої мережі зараз недоотримує фінансування. Як результат поточної фінансової кризи, надходження від акцизного мита на нафтові продукти не поступають до Державного дорожнього фонду, всупереч закону. Верховна Рада прийняла пропозицію щодо збільшення акцизного мита до 180 євро за тону, проте зараз він заблокований. Існує думка, що таке підвищення буде прийнято після виборів та що надходження будуть поступати до Державного дорожнього фонду.
7. В результаті недофінансування, якість дорожньої мережі швидко знижується (якість покриття погіршилась більш, ніж на 10% на третині мережі доріг державного значення) між 2007 та 2008 роками. Вартість для економіки цього становить приблизно 25 мільярдів грн. за поточними цінами.
8. Українські користувачі доріг не сплачують достатні обсяги податків у порівнянні з країнами ЄС, з урахуванням різниці у ВВП/на душу. Якщо б користувачі доріг сплачували б такі самі дорожні податки як і в ЄС пропорційно до ВВП/ на душу населення, середні дорожні податки на один транспортний засіб становили б більше 200 Євро на рік. Відповідно до цього, загальний обсяг податків становив би приблизно більше 17 мільярдів грн. Якщо б дорожня мережа отримувала таке фінансування, вона була б у гарному стані, забезпечуючи якісну, безпечну мобільність для користувачів доріг України.
9. Річний податок з власників транспортних засобів можливо не повністю збирається, і, як було підраховано, приблизно 5% прибутку таким чином втрачається. Цю проблему можна подолати шляхом запровадження Електронної реєстрації транспортного засобу.
10. Цей звіт визначає ряд додаткових джерел прибутку, через які можна підняти рівень надходжень до дорожнього сектору на €200 з транспортного засобу на рік: збільшення акцизного мита на пальне до € 70 / тонна (6.7 мільярдів грн.); ПДВ на страхову премію транспортного засобу (0.25 мільярдів грн.); річні віньєтки для використання на дорожній мережі доріг державного значення (2 мільярди грн.); податки з важких транспортних засобів (3 мільярди грн.); та збори за проїзд з важких транспортних засобів (4.5 мільярди грн.). Усе це рекомендується, крім запровадження ПДВ на страхові поліси транспортних засобів.
11. Збір платні з важких транспортних засобів має бути повністю електронним із застосуванням систем RFID або DSRC. Проект ТЕМ-Т пропонує організувати семінар з питань програмного забезпечення типу ITS восени 2010.
12. Плани розвитку Укравтодору із запровадженням ПАР контрактів необхідно якнайкраще представити «продати» міжнародним підрядникам та експлуатантам. Для цього є пропозиція проведення семінару ("road show") навесні 2010 року.
13. Персонал Укравтодору отримує недостатній рівень заробітних плат, отже їхні зарплати необхідно підвищити для попередження суттєвого відтоку персоналу до підрядників приватного сектору.
14. Реорганізація Укравтодору потребуватиме застосування найкращого практичного досвіду, розбудови своїх можливостей та здобуття нових навичок. Проект ТЕМ-Т висловлює свою готовність надати необхідну допомогу з цих питань.



Додаток 1. Поточні збори з користувачів автодоріг України

Ввізне мито

Україна зменшила ввізне мито з моторизованих засобів 15 січня 2009 року, незабаром після вступу до СОТ. Згідно з Митним Тарифом України на даний час ввізне мито з транспортного засобу для десятих або більше осіб, включаючи водія (Митний Тарифний код 8702), коливається від 10 до 25% залежно від типу автомобіля та потужності його двигуна.

Ввізний митний збір з моторизованих засобів для перевезення пасажирів (Митний Тарифний код 8703) коливається з 10 до 12% залежно від типу автомобіля та потужності двигуна. Митний збір з моторизованих засобів для перевезення товарів (Митний Тарифний код 8704) коливається з 0 до 10% залежно від типу засобу та потужності двигуна.

Закон України від 04.02.2009 N 923-VI «Про зміни у деяких законодавчих актах України для покращення платіжного балансу в умовах світової фінансової кризи»²³, передбачає тимчасове додаткове 13% обкладення митом імпорту на усі товари (включаючи автомобілі), крім товарів критичної важливості на строк до 6 місяців. Відповідно до Закону, таке оподаткування може бути продовжено ще на 6 місяців Рішенням КМУ. Таке рішення визначалося неконституційним.²⁴

Це не виключає можливості того, що Парламент може подолати це вето і Закон може стати діючим.

Акцизні збори

На даний момент акцизні збори на нові транспортні засоби становлять від 0.03 Євро до 1 Євро за кубічний сантиметр двигуна та залежно від типу засобу та потужності його двигуна.

Імпорт шин в Україну не підлягає акцизному збору. Проте, зверніть увагу, що існує акциз на нові кузова автомобілів на рівні 1000 UAH (приблизно 100 Євро) за одиницю.

Акцизний збір на паливо (A72 - A98) складає 110 Євро (за 1000 кг). Акциз на дизельне паливо коливається від 30 Євро до 65 Євро (за 1000 кг) залежно від змісту сірки. Акциз на світлі нафтові продукти та сировину змінюється від 12 Євро до 20 Євро (за 1000 кг) залежно від типу.

Податок з власників транспортних засобів

Податок змінюється залежно від потужності двигуна автомобіля. Податок на нові транспортні засоби коливається від 3 грн. до 40 грн. на 100 см³ березні 2009 року²⁵ ставка податку на реєстрацію транспортних засобів, перереєстрацію та звичайної технічного огляду була зменшена:

- 3 75 грн. до 10 грн. з кожного 100 см³ для засобів з двигуном від 2201 до 2500 см³;
- 3 75 грн. до 25 грн. для транспортних засобів з двигуном від 2501 до 3000 см³ та
- 3 120 гр. до 40 гр. для транспортних засобів з двигуном від 3501 см³.

Для транспортних засобів старших за 8 років, з об'ємом двигуна більше, ніж 2500 см³ ставка податку становить 750 грн. за 100 см³.

²³ Закон від 04.02.2009 N 923-VI «Про зміни у деяких законодавчих актах України для покращення платіжного балансу в умовах світової фінансової кризи»

²⁴ Приймаючи до уваги повноваження Верховної Ради та КМУ у сфері оподаткування, Суд прийшов до висновку (Рішення N15-рп/2009 від 23.06.2009 Конституційного Суду України), що законодавець делегує повноваження Верховної Ради для того, щоб КМУ прийняв до уваги деякі елементи законодавчого механізму регулювання імпортного мита. Та, оскільки це не узгоджується з повноваженнями КМУ, це порушує конституційні принципи розподілу влади.

²⁵ Закон України від 05.03.2009 N 1075-VI «Про зміни до закону України «Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних засобів та механізмів» щодо податкової ставки».



Додаток 2. Податки на пальне в Європі

Таблиця А. Роздрібна ціна (станом на середину листопада 2008 року)

	Супер бензин €/ літр	Дизель €/ літр
Австрія	€ 1.08	€ 1.13
Бельгія	€ 1.18	€ 1.06
Кіпр	€ 1.01	€ 0.99
Чехія	€ 1.08	€ 1.14
Данія	€ 1.21	€ 1.21
Естонія	€ 0.93	€ 1.03
Фінляндія	€ 1.24	€ 1.10
Франція	€ 1.20	€ 1.14
Німеччина	€ 1.23	€ 1.23
Греція	€ 0.97	€ 1.11
Угорщина	€ 1.00	€ 1.09
Ірландія	€ 1.23	€ 1.29
Італія	€ 1.24	€ 1.29
Латвія	€ 0.88	€ 0.97
Литва	€ 0.89	€ 0.96
Люксембург	€ 1.10	€ 1.05
Мальта	€ 1.31	€ 1.23
Нідерланди	€ 1.33	€ 1.14
Польща	€ 1.13	€ 1.10
Португалія	€ 1.27	€ 1.16
Словаччина	€ 1.24	€ 1.33
Словенія	€ 0.93	€ 0.99
Іспанія	€ 0.97	€ 1.01
Швеція	€ 1.09	€ 1.20
Великобританія	€ 1.14	€ 1.30
Україна	€ 0.69	€ 0.76

Джерело: GTZ Міжнародне дослідження цін на паливо 2009 рік – Дані про роздрібні ціни на бензин вищої якості та дизель, актуальні на середину листопада 2008 року, GTZ.

Обмінний курс: \$1 = € 0.7889 (17/11/08)



Таблиця В. Податок на двигун

Акцизне мито на пальне євро/тонна		
Країна	Не етилований бензин	Дизель
Австрія	442	347
Бельгія	592	318
Болгарія	350	307
Кіпр	299	245
Чехія	483	406
Німеччина	655	470
Данія	561	382
Естонія	359	330
Іспанія	360	302
Фінляндія	627	364
Франція	607	428
Греція	359	302
Угорщина	446	368
Ірландія	509	368
Італія	564	423
Литва	434	330
Люксембург	462	302
Латвія	379	330
Мальта	459	352
Нідерланди	701	413
Польща	488	339
Португалія	583	364
Румунія	336	284
Швеція	568	446
Словенія	403	363
Словаччина	515	481
Великобританія	661	661
Україна	110	20-45
Мінімальні ставки ЄС	359	302

Статус: липень 2008

Джерело: Асоціація європейських виробників автомобілей



Таблиця С. Податки на придбання

Країна	ПДВ	Реєстраційний податок	Загально податків (авто з двигуном 2,000сс)
Австрія	20%	Базований на споживанні палива Maximum 16%	30%
Бельгія	21%	На базі об'єму двигуна + вік 2,000сс = € 495	25%
Болгарія	20%	Немає	20%
Кіпр	15%	На базі об'єму двигуна + CO2 2,000сс = СУР 4,000	35%
Чеська республіка	19%	Немає	19%
Німеччина	19%	Немає	19%
Данія	25%	105% до 76,400 датських крон 180%	156% - 240%
Естонія	18%	Немає	18%
Іспанія	16%	На базі викидів CO2, 3 0% (до 120гр/км) до 14.75% (понад 200гр/км)	25.75%
Фінляндія	22%	На базі ціни + викиди CO2, податок = 4.88% + (0.1 x CO2) Мін. 10%, макс. 40%	34.2% - 70.8%
Франція	19.6%	На базі викидів CO2, починаючи з € 200 (161 до 165 гр/км) до € 2,600 (понад 250гр/км)	23%
Греція	19%	На базі сс. + викиди 5-20%	59%
Угорщина	25%	На базі викидів	44%
Ірландія	21.5%	На базі викидів CO2 макс. 36%	57%
Італія	20%	IPT + PRA + МСТС	23%
Литва	19%	Немає	18%
Люксембург	15%	Немає	15%
Латвія	21%	€ 373	20%
Мальта	18%	На базі ціни, викидів CO2, довжини транспортного засобу	93%
Нідерланди	19%	На базі ціни + викиди CO2 40% - € 1,394 (бензин) 40% + € 290 (дизель)	55%
Польща	22%	На базі об'єму двигуна 2,000сс = 3.1-18.6%	25%
Португалія	20%	На базі сс. + викиди CO 2	58%
Румунія	19%	На базі сс. + викиди CO 2	22.5%
Швеція	25%	Немає	25%
Словенія	20%	на базі ціни 1 –13%	29%
Словаччина	19%	Немає	19%
Велика Британія	17.5%	Немає	17.5%

Джерело: Асоціація європейських виробників автомобілів



Таблиця D. Податки з власників транспортних засобів

Країна	Пасажирські тр. Засоби	Вантажні тр. засоби
Австрія	Кіловат	Маса
Бельгія	Об'єм циліндру	Маса, осі
Кіпр	Об'єм циліндру, викиди CO ₂	НД
Чеська республіка	Немає	Маса, осі
Німеччина	Об'єм циліндру, вихлопні гази	Маса, вихлопні гази, шум
Данія	Споживання палива, вага	Маса
Естонія	Немає	Маса, залежна підвіска
Іспанія	Кінські сили	Корисне навантаження
Фінляндія	Час, вага, пальне	Маса, осі
Франція	Немає	Маса, осі, підвіска
Греція	Об'єм циліндру, вихлопи CO ₂	Корисне навантаження
Угорщина	Вага	Маса
Ірландія	Викиди CO ₂	Маса
Італія	Кіловат, вихлопні гази	Кіловат, вага, корисне навантаження
Литва	Немає	НД
Люксембург	Викиди CO ₂	Маса, осі
Латвія	Вага	Маса
Мальта	Об'єм циліндру	НД
Нідерланди	Вага, провінція	Маса
Польща	Немає	Маса (нижче 3.5 т)
Португалія	Об'єм циліндру, викиди CO ₂	Маса, осі, підвіска
Швеція	Викиди CO ₂ , вага	Маса, осі, вихлопні гази
Словенія	Немає	НД
Словаччина	Немає	Маса, осі
Велика Британія	Викиди CO ₂	Маса, осі, вихлопні гази
Болгарія	Кіловат	Маса, осі
Румунія	Об'єм циліндру	Маса, осі, вихлопні гази
Україна	Об'єм циліндру	Об'єм циліндру

НД : немає даних

Джерело: Асоціація європейських виробників автомобілів



Таблиця Е. Фінансові надходження з автомобілів у ЄС (*)

	AT € млрд. 2006	BE € млрд. 2004	DK DKK млрд. 2008	DE € млрд. 2007	ES € млрд. 2007	FR € млрд. 2007	GR € млрд. 2007	IE € млрд. 2005	IT € млрд. 2007	NL € млрд. 2007	PT € млрд. 2006	FI € млрд. 2007	SE SEK млрд. 2008	UK £ млрд. 2007	UKR UAH млрд. 2007
Купівля/передавання															
1. ПДВ на тр. засоби, обслуговування / ремонт, запчастини, шини	2.510	4.291	N.A.	26.80	6.497	13.458	N.A.	0.058	19.56	2.643	1.200	1.219	15	12.83	0.084
Продаж нових т. з.		1.176		19.20	4.029	7.617	0.742			0.820					
Продаж уживаних КТЗ		0.074		2.11	0.071	0.627	0.115			0.089					
Обслуговування та ремонт + шини		1.416		4.20		5.215				1.573					
Приладдя та запчастини		0.865		1.30	2.349	-	0.180								
2. Пальне та мастила	5.523	5.765	15.000	39.93	18.661	33.673	2.020	2.339	33.37	6.943	3.700	3.314	50.0	24.57	3.408
3. Податок з продажу та реєстрації	0.53	0.319	24.300		1.761	1.891	0.997	1.712	1.32	0.797	1.173	1.412			
Щорічний податок з власників КТЗ	1.510	1.463	9.627	8.90	2.412	1.109	0.819	0.802	6.21	2.766	0.080	0.585	11.85	5.38	1.355
Платня за водійські права		0.007		0.008	0.099	-								0.07	
Страховий податок	0.320	0.449	2.096	3.52	0.752	3.900			4.55			0.272	3.35		
Збори	1.300		0.413			8.863	N.A.	0.039	1.18						0.007
Митні збори		0.093		0.48		-						0.125			4.264
Інші податки	0.57	0.52		0.29	0.381	1.163	N.A.	0.136	4.24	1.788	0.090		7.25	3.71	
УСЬОГО	12.263	12.148	50.871	80.00	30.513	64.033	5.673	5.086	70.43	17.419	6.370	6.802	87.45	46.5	9.119
ЄВРО (€ мільярдів)	12.3	12.1	6.7	80.0	30.6	64.0	5.7	5.1	70.4	17.4	6.4	6.8	7.9	52.6	1.22
КТЗ, які експлуатуються(млн.)	4.627	5.732	2.543	51.258	26.961	37.053	6.081	2.344	40.214	8.237	5.383	2.995	4.781	32.124	7.047
Податок / КТЗ	€ 2,658	€ 2,111	€ 2,635	€ 1,561	€ 1,134	€ 1,727	€ 937	€ 2,175	€ 1,751	€ 2,112	€ 1,183	€ 2,270	€ 1,652	€ 1,637	€ 173

(*) Немає даних щодо інших країн-членів ЄС

Джерело: Асоціація європейських виробників автомобілів та Статистики Світового Банку 2009, Міжнародна Федерація Дорожників. Українські цифри з Державного Бюджету України КВК 311.



Відмова

Зміст цієї публікації належить виключно Консультанту (Corporate Solutions Consulting Limited, Arup, WSP imc, NACO) та не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу