Развитие городского общественного транспорта в Казахстане ОБЗОР ПОЛИТИКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Гвидо Бруггеман

Главный технический советник проекта УТГА

АЛМАТЫ

16 ноября 2017 г.



Общественный транспорт Просто улучшение — не вариант



ИССЛЕДОВАНИЕ: РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА

- ПРООН организовала проведение исследования: «Обзор политики в области развития общественного транспорта в Казахстане»
- Исследование подготовлено компаниями ETC Transport Consultants (Германия) и BDC Consulting (Казахстан)
- Рассматривался городской общественный транспорт в Казахстане
- Сравнение с европейскими городами
- Обзор текущей ситуации и рекомендации



ТРИ ОПОРЫ «Здания общественного транспорта»





ПОЛИТИКА

Пересмотр политики в сфере городского общественного транспорта

РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА РК

В отличие от большинства развитых стран мира, правительство Республики Казахстан:

- не имеет национальной политики в области общественного транспорта
- не оказывает материального содействия развитию общественного транспорта

Стратегия «Казахстан-2050» и Национальная политика в области транспорта в основном ориентированы на перевозки в масштабах Республики, с упором на грузовые перевозки и соединение с Евразийскими коридорами.

Политика в сфере городского общественного транспорта

Однако высококачественная работа городского общественного транспорта также имеет государственное значение, поскольку:

- он позволяет людям добираться до мест работы, учебы и социальной деятельности
- он представляет собой альтернативу частному автотранспорту, что приводит к уменьшению заторов, выбросов, загрязнения
- он позволяет более эффективно использовать инвестиции и городское пространство

Поэтому многие национальные правительства решительно поддерживают городской общественный транспорт.



Пример МАЛАЙЗИИ — Национальный генеральный план развития общественного транспорта

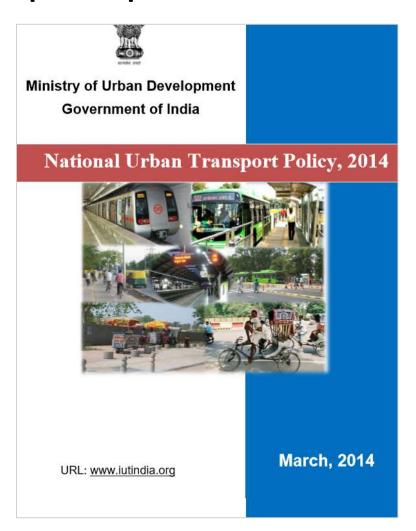


«Поскольку Малайзия стремится стать к 2020 году страной с высоким доходом на душу населения, она намерена принять вызов и создать безопасную, хорошо спланированную, интегрированную, доступную по цене и устойчивую систему общественного транспорта для поддержки непрерывного социально-экономического роста страны.»



Премьер-министр Малайзии

Пример ИНДИИ – Национальная политика городского транспорта



- Популяризация общественного транспорта и немоторизованных способов передвижения
- Транзитно-ориентированное развитие
- Институциональная поддержка
- Финансовая поддержка (Фонд городского транспорта)
- Обязательное наличие профильного управления транспорта в каждом городе

Пример ЭСТОНИИ – Национальный Закон об общественном транспорте (2000 г.)*

Статья 3. Основание для планирования и организации работы общественного транспорта

При составлении общегосударственных [...] планировок должна учитываться необходимость развития общественного транспорта и его маршрутной сети, исходя из целей:

- обеспечение соответствия предложения услуг общественного транспорта спросу на них, вытекающему из потребностей населения и его различных категорий [...]
- благоприятствование преимущественному использованию транспортных средств общего пользования по сравнению с легковыми автомобилями [...], что позволяет уменьшить отрицательное воздействие транспорта на окружающую

среду и причиняемый им вред для здоровья, а также содействовать предотвращению дорожно-транспортных происшествий и заторов в дорожном движении (оф. перевод закона)

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Несмотря на отсутствие национальной политики и финансовой поддержки, правительство Республики Казахстан оказывает большое влияние на общественный транспорт в городах посредством законодательства:

- законодательство является всеобъемлющим, чрезмерно регулирующим и слишком подробным
- не делегируя полномочий, закон требует значительных усилий со стороны городских администраций по его реализации на местах
- законодательство препятствует развитию более качественного и эффективного общественного транспорта, например, устанавливая строгую методологию:
 - расчета тарифов
 - субсидирования
 - проведения тендеров и заключения договоров

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО (2)

- является скорее нормативным и формалистическим, нежели чем ориентированным на результат («чего мы хотим достичь?»)
- в законе не уделяется достаточно внимания:
 - аспектам качества обслуживания пассажиров;
 - экологическим аспектам.
- закон не допускает проведения тендеров по цене
- не отражает международную передовую практику в отношении договоров об оказании общественных услуг между администрацией города и перевозчиками

Действующее законодательство не предусматривает поддерживающей рамочной структуры, которая позволила бы развивать и популяризовать высококачественные и эффективные системы ОТ в городах Казахстана.

ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА

СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА (КАЗАХСТАН)

 Субсидии рассчитываются на основе сложной методологии, прописанной в национальном законодательстве, которая вызывает множество вопросов (например, какова разница между затратами и выручкой)

ПРОСТОЕ РЕШЕНИЕ (ВЕСЬ ОСТАЛЬНОЙ МИР)

 Проводится тендер по цене (платится за счет субсидий) и автоматически становится известен правильный размер субсидий

ДОУ



Договора об оказании общественных услуг

Многие страны мира внедрили практику договоров об оказании общественных услуг (ДОУ), Казахстан же остается позади.

KAYECTBO

В ДОУ подробно описывается качество обслуживания, которое должны обеспечивать перевозчики, целевые показатели, которые они обязуются достигать, и методы мониторинга

ЗАТРАТЫ

В ДОУ определяется — по итогам тендера — сколько государство будет платить перевозчику за обеспечение согласованного уровня качества обслуживания

Как правило, оплата основана на цене за километр на маршруте

ТЕНДЕРНЫЕ ПРОЦЕССЫ

- несмотря на то, что проведение тендеров на услуги общественного транспорта является обязательным условием, это не приводит к повышению качества
- оценка тендерных предложений опирается на «мягкие» и даже не относящиеся к делу критерии, и не совсем прозрачна
- в тендерах, вопросы качества обслуживания и экологические аспекты, как правило, учитываются в недостаточной мере
- законодательство не допускает учета фактора «цены» (операционных затрат) в оценке тендерных предложений



ТЕНДЕРНЫЕ ПРОЦЕССЫ

- договора с перевозчиками зачастую составлены некачественно
- ключевые показатели эффективности обычно не прописываются
- мониторинг работы перевозчиков если таковой вообще предусмотрен – организован плохо
- контроль за исполнением требований тендера и договора осуществляется редко
- тендеры и контракты не соответствуют передовой международной практике

В целом, тендерные процессы и договора на услуги ОТ не способствуют повышению качества и более эффективному предоставлению услуг

ФИНАНСОВЫЕ ВОПРОСЫ

- заинтересованные стороны заявляют о необходимости конкретной политики финансирования общественного транспорта в Казахстане
- финансовая поддержка со стороны национального правительства отсутствует
- обновление парка подвижного состава частных перевозчиков по-прежнему является проблемой
- город обязан выплачивать субсидии на основе методологии, изобретенной национальным правительством
- тарифы не подвергаются ежегодному обновлению
- системы тарифов часто не ориентированы на клиента

Отсутствует четкая модель финансовой поддержки общественного транспорта. Без такой модели, совершенствование системы затруднено.

РЕКОМЕНДАЦИИ





ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Рекомендации

 Разработать новое национальное законодательство в отношении общественного транспорта – «Закон об общественном транспорте»

Отправные пункты для нового законодательства

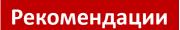
- Содержание Закона должно ограничиваться созданием рамочной структуры организации перевозок, заключения договоров и финансирования общественного транспорта
- Следует предусмотреть значительное делегирование обязанностей и задач местным органам власти
- Законопроект должен вращаться вокруг концепции, что Договор об оказании общественных услуг (ДОУ) является основным договорным документом между местными властями и компаниями-перевозчиками



ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Отправные пункты для нового законодательства

- Разрешить проведение тендеров «по цене», в сочетании с четко определенными аспектами качества
- Тендерная цена может представлять собой совокупную стоимость услуг или величину субсидии
- Должны определяться минимальные требования, когда это необходимо и полезно
- Должны учитываться интересы пассажиров
- Решение всех вопросов, связанных с тарифами и билетированием, должно быть делегировано городским администрациям
- Предусмотреть возможность субсидий и финансовых дотаций на общественный транспорт на национальном уровне



ТЕНДЕРНЫЕ ПРОЦЕССЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРОВ

- Усилить конкурентность тендерных процессов с целью повышения качества и эффективности обслуживания
- Законодательство должно предусматривать различные модели тендеров и договоров (с минимальными требованиями)
- Включить целевые показатели эффективности для перевозчиков в ДОУ и строго и систематически контролировать их выполнение
- Применять бонусы и штрафы за эффективность
- Определить критерии прекращения действия договоров, если перевозчики не выполняют свои договорные обязательства
- Публиковать предстоящие тендера на ранней стадии (1 год)
- Подробно определить требования к состоянию автобусов (качество, комфорт, окружающая среда)



ВЫДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ И ФИНАНСИРОВАНИЕ

- Национальное правительство должно признать важность хорошего общественного транспорта в городах и, следовательно, начать оказывать финансовую поддержку.
 Финансирование можно организовать через:
 - Налог на топливо (пример: Германия)
 - Налог с работодателей (пример: Франция)
 - Налоговые льготы
 - Целевые субсидии (например, экологически чистые автобусы)
 - Выделение бюджетных средств

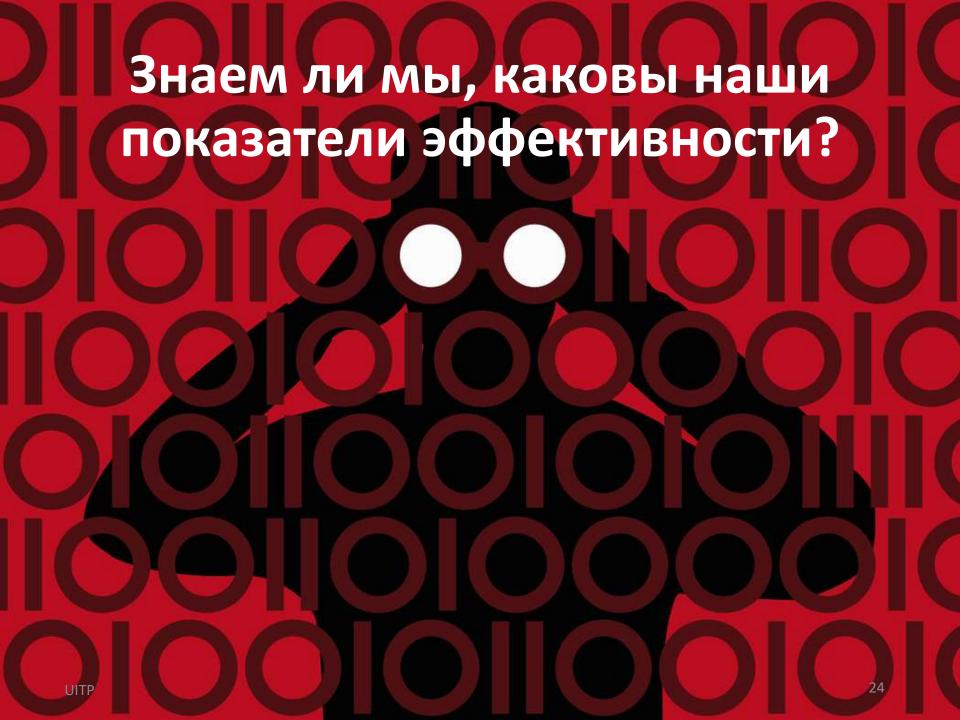




ВЫДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ И ФИНАНСИРОВАНИЕ

- Предусмотреть дифференцированные модели субсидирования и компенсаций
- Делегировать местным властям вопросы тарификации и билетирования
- Проводить ежегодную корректировку тарифов с учетом инфляции, заработной платы и затрат на энергоносители
- Действующая методология расчета субсидий должна быть отменена и заменена тендерами по цене
- Финансовая поддержка должна позволять перевозчикам инвестировать в качественные автобусы
- ГЧП: насколько это сложно?





Важность сбора и анализа данных

Для улучшения общественного транспорта нам нужны данные, на основании которых можно будет принимать меры:

- улучшение > продукт
- развитие > пассажиры
- перевозчики > показатели эффективности
- сравнение > сопоставление

Данные помогут в осуществлении мониторинга развития общественного транспорта

Показатели на национальном, местном уровнях, и на уровне организаций



Показатели эффективности и реформирования ОТ

- Определение показателей для мониторинга:
 - общего развития и реформы сектора общественного транспорта
- Разработка национальной базы данных и создание Группы разработки КПЭ для их внедрения
- Улучшение сбора и анализа данных
- Совершенствование отчетности перевозчиков и городских администраций
- Ежегодное отслеживание удовлетворенности клиентов по всей стране, с использованием стандартной методологии
- Рассмотрение возможности увязки с существующими национальными и международными системами оценки
- Создание национального центра знаний в сфере общественного транспорта

Показатели эффективности общественного транспорта

ПРИМЕРЫ

- Доля ОТ в структуре перевозок
- Число автобусов на 1000 жителей
- Количество поездок на 1000 жителей
- Пробег автобусов
- Средняя скорость
- Соблюдение расписания
- Запланированные поездки/фактические поездки
- Качество парка автобусов (годы выпуска и экологические показатели)
- Субсидии в расчете на одного жителя (сравнение с системой дорог)
- Индекс удовлетворенности клиентов (по всей стране)



ИТОГОВЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

- Для заметного улучшения качества общественного транспорта в Казахстане по-прежнему требуются значительные усилия
- Было бы полезно принять национальное видение и стратегию реформирования сектора общественного транспорта
- Поддерживающая законодательная и финансовая база ключевое условие для улучшения общественного транспорта
- Ввести новое законодательство, которое (1) является простым и эффективным, (2) позволяет делегировать обязанности и задачи, (3) опирается на ДОУ и (4) устанавливает минимальные требования
- Показатели эффективности для мониторинга развития сектора общественного транспорта
- Казахстан может многое почерпнуть из международных законодательных и финансовых моделей в сфере общественного транспорта

Хороший пример закона об общественном транспорте:

ЭСТОНИЯ

http://estonia.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegcxz/index.htm (официальный перевод на русский язык)