



АЗ/02/05

Развитие частных пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Беларуси

Резюме

Перевозчики частной формы собственности играют важную роль в обеспечении населения услугами пассажирского транспорта. Однако существует большое количество искусственно созданных барьеров на пути дальнейшего развития системы частных пассажирских перевозок. Во многом данная работа основана на результатах опроса перевозчиков частной формы собственности, занятых в сфере местных пассажирских перевозок, проведенным Немецкой экономической группой в Беларуси в сентябре 2005 г. В работе представлены некоторые рекомендации по улучшению условий функционирования частных перевозчиков, среди которых: обеспечение добросовестной конкуренции со стороны государственных автопарков, отмена необоснованных и заведомо невыполнимых требований к техническому состоянию транспортных средств, жесткий контроль за злоупотреблениями со стороны контролирующих органов и борьба с коррупцией.

Содержание

1. Введение	2
2. Анализ ситуации в сфере пассажирских автомобильных перевозок	2
3. Важность участия частных фирм и предпринимателей в оказании услуг общественного транспорта	3
4. Наиболее острые проблемы частных перевозчиков.....	5
5. Заключение и рекомендации	8

1. Введение

Проблемы участия частных компаний в оказании общественных услуг находятся в центре внимания во всем мире. Эти проблемы являются еще более острыми для Беларуси, где ощущается постоянная нехватка бюджетных средств, а унаследованная со временем СССР инфраструктура уже фактически самортизирована. В этом контексте частные перевозчики в Беларуси демонстрируют положительные результаты деятельности, достигнув 10% доли рынка пассажирских перевозок в чрезвычайно короткие сроки. Однако развитие частных перевозок замедлилось несколько лет назад из-за изменений законодательной и институциональной среды. Данная работа посвящена анализу факторов, которые на сегодняшний день препятствуют развитию частных пассажирских перевозок.

В сентябре 2005 г. Немецкой экономической группой в Беларуси был проведен опрос (анкетирование) перевозчиков частной формы собственности, работающих в сфере местных пассажирских перевозок маршрутными такси и автобусами. Задачей исследования являлось определение наиболее острых проблем, препятствующих развитию местных автомобильных пассажирских перевозок в Беларуси. В значительной степени данная работа основана на результатах проведенного исследования¹.

В работе анализируются отличительные особенности общественного транспорта и влияние, которое они могут оказывать на политику регулирования (часть 2), приводятся некоторые аргументы в пользу развития частных перевозок (часть 3), анализируются наиболее острые проблемы частных перевозчиков (часть 4). Выводы и рекомендации представлены в части 5.

2. Анализ ситуации в сфере пассажирских автомобильных перевозок

Массовое появление частных перевозчиков на рынке пассажирских автомобильных перевозок произошло в 1999-2000 гг. Фирмы и индивидуальные предприниматели развивались чрезвычайно интенсивно, во многом благодаря отсутствию административных барьеров. Развитие происходило более интенсивно в городах, где перевозчики государственной формы собственности не были в состоянии удовлетворить спрос на услуги общественного транспорта со стороны населения. До 2003 г. регулирование деятельности перевозчиков частной формы собственности осуществлялось в основном местными органами власти и носило довольно поверхностный характер. Местные органы власти выдавали перевозчикам лицензии и разрешения на маршруты, а специальные законодательные акты, которые бы регулировали данную сферу деятельности, фактически отсутствовали. Система регулирования находилась в зачаточном состоянии и предоставляла местным органам власти множество возможностей препятствовать развитию частных пассажирских перевозок. Однако, начиная с ноября 2002 г., лицензии на местные перевозки стали выдаваться региональными транспортными инспекциями Министерства транспорта и коммуникаций, и система регулирования частных перевозок начала принимать четкие очертания.

В 2000-2005 гг. частные перевозчики появились во всех регионах Беларуси, взяв на обслуживание не только городские, но и многие пригородные маршруты, считавшиеся наиболее убыточными и субсидируемыми. Можно утверждать, что местные пассажирские перевозки стали чрезвычайно выгодным бизнесом, так как многие предприниматели изъяли свои инвестиции из различных сфер бизнеса,

¹ В выборку вошло 75 представителей данного бизнеса из различных регионов Беларуси, а также г. Минска. Структура выборки по признаку организационно-правовой формы предприятий-перевозчиков повторяла существующую структуру рынка: 90% респондентов являлись индивидуальными предпринимателями, 10% представляли юридические лица нескольких типов (частные унитарные предприятия и т.д.).

чтобы войти на этот рынок. Благодаря этому, на развитие пассажирских перевозок был направлен значительный объем частных инвестиций, без каких-либо государственных субсидий и кредитов. Спустя всего 2-3 года с момента начала деятельности частные перевозчики располагали таким же количеством транспортных средств, что и государственные (около 8000 по состоянию на 2002 г.). Начиная с 2002 г. частные перевозчики обслуживают около 20% существующих маршрутов.² Открытие новых пассажирских маршрутов частными перевозчиками также стало обычной практикой.

Общее количество лицензий на внутренние пассажирские перевозки в Беларуси равняется 3400. Из них менее тысячи выданы предприятиям, остальные – индивидуальным предпринимателям. Частные перевозчики в основном пользуются микроавтобусами с количеством посадочных мест от 7 до 20. Используются они более интенсивно, чем автобусы государственных предприятий, поэтому доля частных перевозчиков в общем пассажирообороте, оцениваемая в 10-11% может быть заниженной (в 2005-2005 гг., в 2001-2003 – около 13%).

Существующую институциональную среду нельзя признать благоприятствующей развитию частных пассажирских перевозок. С одной стороны, с 2002 г. лицензии на перевозки выдаются транспортными инспекциями Министерства транспорта, вместо местных органов власти. С другой стороны, перевозчики обязаны получать у них разрешения на маршруты. Процедура распределения разрешений на местном уровне не является прозрачной. Не существует жестко определенных критериев отбора, отсутствует контроль общественности над данной процедурой, что зачастую приводит к арбитражным решениям со стороны конкурсных комиссий. Национальное законодательство не дает четкого определения роли местных органов власти в процессе регулирования пассажирских перевозок. В городах, где власти сделали процедуру получения разрешений на маршруты сложной и дорогостоящей, пассажирские перевозки не развиваются должным образом. В таких городах частные перевозки слабо развиты и тарифы на перевозки выше, чем в городах, где в отношении частных перевозчиков проводится более благоприятная политика.

Перевозчиков государственной формы собственности насчитывается 117. Они являются самостоятельными юридическими лицами. Эти предприятия обязаны предоставлять льготы на проезд определенным категориям населения. Законом о бюджете устанавливается уровень субсидирования данных предприятий в размере 25% от расходов на городские и пригородные перевозки (50% по г. Минску). Однако на практике при выделении субсидий конкретному предприятию используется подход «издержки плюс». Субсидия редко покрывает даже разницу между расходами и собственными доходами предприятия, исключая возможность инвестировать в его развитие. В 2005 г. собственные доходы государственных предприятий покрывали всего 56% их расходов по городским перевозкам и 61.5% – по пригородным.³ Неоправданно большим является число категорий населения, имеющих льготы на проезд общественным транспортом. Например, в г. Минске, население которого составляет 1.8 млн, около 800 тыс. жителей имеют льготы на проезд, в том числе 200 тыс. могут пользоваться общественным транспортом бесплатно.

3. Важность участия частных фирм и предпринимателей в оказании услуг общественного транспорта

Во многих случаях, частные перевозчики демонстрируют более высокие результаты деятельности чем государственные, что может приносить выгоды как потреби-

² В 2003 г. общее количество маршрутов составило 5204, частные перевозчики обслуживали 1142 (21%) из них.

³ Данные за январь-сентябрь. В 2004 г. соотношение собственных доходов к расходам составляло 55.4% по городским и 62.3% по пригородным перевозкам (расчеты по данным Министерства статистики и анализа).

телям так и государству. Этому способствуют те особенности, которые отличают их от перевозчиков государственной формы собственности.

Неэффективный менеджмент на государственных предприятиях – высокие издержки – высокие тарифы. Зачастую менеджмент на государственных предприятиях является малоэффективным. У руководства предприятий отсутствуют мотивы снижать занятость и издержки производства. Государственным предприятиям не хватает гибкости подстраиваться под потребности потребителей – не открываются новые маршруты, расписание движения автобусов не всегда синхронизировано с расписанием других видов транспорта.

Недостаточный объем инвестирования в основные фонды государственных предприятий – недостаточное предложение услуг. Все перевозчики государственной формы собственности являются убыточными. Государственные субсидии выделяются по принципу «издержки плюс», что приводит к недостатку инвестиций в основные фонды предприятий. Местные бюджеты также не располагают достаточными средствами чтобы осуществлять вложения в новые транспортные средства для государственных предприятий. В то же время частные перевозчики всего за 2-3 года деятельности сумели приобрести такое же количество транспортных средств, какое находится в распоряжении государственных предприятий. Появление частных перевозчиков позволило снизить нагрузку, как на основные фонды государственных перевозчиков, так и на местные бюджеты.

Несоответствие транспортных средств государственных предприятий экологическим стандартам. Недостаток капитальных вложений приводит к износу транспортных средств. Более 60% транспортных средств, имеющихся в наличии у государственных предприятий, находятся в эксплуатации более 10 лет⁴. Автобусы, произведенные в странах бывшего советского блока, имеют более короткий период эксплуатации, больший расход горючего и производят больше эмиссий вредных веществ в атмосферу, чем автобусы, произведенные в странах Запада. Частные перевозчики используют, в основном, транспортные средства, импортированные из стран Запада, соответствующие экологическим стандартам, надежные и комфортабельные для пассажиров.

Участие в перевозках частных фирм и предпринимателей снижает нагрузку на основные фонды государственных перевозчиков, снижая этим самым их издержки. До момента, когда в Беларуси получили развитие частные перевозки, государственные транспортные предприятия не были в состоянии удовлетворить спрос населения на услуги пассажирского транспорта. Автобусы государственных автопарков ходили с большими интервалами движения, частыми были перерывы в работе (например, 2-х часовой перерыв во время обеда). Автобусы зачастую были перегружены, что приводило не только к дискомфорту пассажиров и отказу их части от пользования общественным транспортом, но и к быстрому износу самих транспортных средств. Это, в свою очередь, вызывало увеличение издержек транспортных предприятий и, следовательно, размера выдаваемых субсидий.

В нынешней ситуации в Беларуси для улучшения транспортного обслуживания населения необходимо увеличить долю участия частных фирм в местных пассажирских перевозках. Также немаловажно выстроить такую систему регулирования пассажирских перевозок, которая обеспечит справедливую конкуренцию между перевозчиками различных форм собственности.⁵

⁴ Данные на 01.01.2005, Программа развития пассажирских перевозок автомобильным транспортом в 2005-2010 гг.

⁵ См. «Основные вопросы регулирования пассажирского автотранспорта в Беларуси», <http://www.research.by/pdf/pp2005r07.pdf>.

4. Наиболее острые проблемы частных перевозчиков

В вышеупомянутом опросе, на вопрос «Каковы, на Ваш взгляд, основные проблемы автобизнеса», где необходимо было проранжировать каждую из предложенных проблем по пятибалльной шкале (5 – наиболее серьезная проблема; 1 – не является проблемой), были получены следующие ответы (табл. 1):

Таблица 1. Основные проблемы автоперевозчиков: результаты опроса

Проблема	Средний бал*
1. Приобретение и ввоз транспортных средств из стран вне СНГ	4.9
2. Оборудование транспортного средства, в т.ч. кассовый суммирующим аппаратом (КСА)	4.4
3. Получение права работы на маршруте по конкурсу	3.8
4. Взаимоотношения с оператором	3.3
5. Предельные тарифы на перевозку пассажиров	3.0
6. Лицензирование деятельности	2.6
7. Единый налог	2.5

*Средний бал по шкале от 1 (не является проблемой) до 5 (сама серьезная проблема).

Ниже детально рассмотрены наиболее важные проблемы автоперевозчиков.

Приобретение и ввоз транспортных средств из стран вне СНГ. В 2004 г. ввозные пошлины на транспортные средства для коммерческого использования были подняты до уровня, когда они фактически носят запретительный характер.⁶ В то же время транспортные средства, ввезенные из Российской Федерации, пошлинами не облагаются, а легковые автомобили облагаются значительно более низкими пошлинами. Повышение пошлин вынудило перевозчиков перейти на микроавтобусы российского производства, которые являются менее надежными, безопасными, комфортабельными и экологичными по сравнению с западными аналогами. Такой переход привел также к росту издержек перевозчиков и тарифов на перевозки.

Оборудование транспортного средства, в т.ч. кассовым суммирующим аппаратом (КСА). Зачастую нормативные акты предписывают перевозчикам необоснованные или заведомо невыполнимые требования по оборудованию транспортных средств. Невыполнение перевозчиком этих требований приводит к аннулированию лицензии.

Наиболее ярким примером является обязательное наличие в транспортном средстве кассового суммирующего аппарата. Согласно декрету президента №4 индивидуальные предприниматели плательщики единого налога, в том числе работающие в сфере перевозок, не обязаны использовать КСА. Тем не менее, Министерство транспорта в 2004 г. стало требовать от перевозчиков установки КСА, руководствуясь постановлением Совета министров⁷. По причине отсутствия КСА некоторым предпринимателям были аннулированы лицензии. Необходимо отметить, что КСА не выполняют фискальной функции: предприниматели уплачивают единый налог вне зависимости от количества проданных билетов. Позиция Министерства транспорта основывается на утверждении, что билеты могут быть использованы в качестве доказательства в суде в случае, если пассажир попадает в дорожно-транспортное происшествие. Однако с юридической точки зрения билет вряд ли может являться доказательством, особенно по сравнению с такими классическими доказательствами как акт медицинского освидетельствования или показания очевидцев. Цена КСА сразу после принятия вышеупомянутого постановления равнялась примерно USD 450, и спустя некоторое время снизилась до USD 150. Учитывая, что количество транспортных средств, которые необходимо было оборудовать КСА, равнялось примерно 8000, производители КСА получили USD 1.2–3.5 млн от

⁶ См. «Мониторинг инфраструктуры Беларуси», <http://www.research.by/pdf/BIM2005r.pdf>.

⁷ № 1388 от 20.10.2003.

их продажи. Следует отметить, что использование КСА стало абсолютно обязательным только с 01.10.2005, когда вступило в силу соответствующее положение. Однако необходимость их использования остается предметом для дискуссии.

С недавнего времени операторы пассажирских перевозок в различных регионах Беларуси навязывают частным перевозчикам систему электронной диспетчеризации. Данная система используется перевозчиками государственной формы собственности для контроля за водителями: они должны отмечаться на 1-2 пунктах маршрута. Обоснование, почему система диспетчеризации должна распространяться и на частных перевозчиков, отсутствует.

Взаимоотношения с оператором/получение права работы на маршруте по конкурсу. Данная проблема является сложной и может быть разделена на подпроблемы, которые можно охарактеризовать с помощью определений «монополизация» и «дискриминация».

- *Монополизм государственных транспортных компаний.* Во многих городах, вопреки положениям белорусского законодательства, правами оператора перевозок были наделены именно государственные автопарки. Таким образом, они одновременно выполняют функции и по перевозке пассажиров, и по регулированию всего рынка, включая своих прямых конкурентов – частных перевозчиков. Это противоречит положениям закона «Об автомобильном транспорте и перевозках»⁸. Данная проблема существует во многом потому, что в национальном законодательстве четко не обозначена роль местных органов власти в регулировании местных пассажирских перевозок.

- *Появление государственных транспортных предприятий в нише частных перевозчиков.* Частные перевозчики, как правило, обслуживаются так называемые «экспресс-маршруты» и пользуются микроавтобусами с количеством посадочных мест 9-12 (до 20). Плата за проезд в основном берется самим водителем.⁹ В ряде городов государственные транспортные предприятия вошли в данную нишу рынка после того, как частные перевозчики доказали что перевозки маршрутными такси могут быть высокоприбыльными. В 2004 г. государственный автопарк в Гомеле приобрел некоторое количество микроавтобусов и определил их на наиболее прибыльные маршруты, которые до этого обслуживались частными перевозчиками. В г. Минске, государственное предприятие «Минсктранс» приобрело 200 20-местных микроавтобусов, находившихся в распоряжении частной фирмы. Ранее, в 2003 г. против данной компании велось судебное разбирательство и ее руководство было вынуждено избавится от вышеупомянутых автобусов.¹⁰

- *Неравные условия деятельности перевозчиков разных форм собственности.* Требования, выдвигаемые законодательством к перевозчикам, зачастую являются более жесткими в отношении частных перевозчиков, чем государственных. Сюда можно отнести требования к техническому состоянию транспортных средств и размеры различных сборов к уплате. Например, государственные перевозчики могут эксплуатировать транспортное средство 20 лет (15 лет без капитального ремонта и еще 5 после). В то же время заявляется, что начиная с 01.01.2007 частные перевозчики не смогут пользоваться транспортными средствами старше 10 лет. Такие требования, как минимальное расстояние между сиденьями или наличие второго выхода часто не соблюдаются в микроавтобусах государственных автопарков. Кроме того, известны случаи, когда отдельные частные фирмы, которые

⁸ Статьи 36, 50.

⁹ В некоторых городах частные перевозчики используют обычные автобусы с количеством посадочных мест 40 и более. В таких автобусах плата за проезд берется не водителем, а кондуктором.

¹⁰ Банковский счет компании был заморожен, в силу чего невозможными были лизинговые платежи владельцу автобусов – фирме Даймлер Крайслер. Спустя некоторое время руководство Даймлер Крайслер вынуждено было прервать лизинговый контракт и продать автобусы «Минсктрансу».

использовали транспортные средства, несоответствующие техническим требованиям, получали разрешения на маршруты, а другим фирмам в таких разрешениях было отказано. В г. Гродно частным перевозчикам было предложено внести добровольные пожертвования (размеры которых доходили до USD 10000) для того чтобы получить разрешения на маршруты. Нередко, в случае государственных предприятий, наличие КСА не контролируется.

Государственные транспортные предприятия имеют преимущество при получении разрешений на маршруты. Исключительно частные перевозчики конкурируют между собой в получении разрешений на маршруты, в то время как государственные автопарки получают их автоматически, не участвуя в конкурсе. Во многих городах, особенно больших, количество разрешений на маршруты ограничено, и многим предпринимателям отказывают в их выдаче. Подобная практика защиты рынка от новых перевозчиков приводит к снижению качества услуг (повышается время ожидания на остановках) и росту тарифов.

Предельные тарифы на перевозку пассажиров. В 2004 г. Министерством экономики было инициировано принятие областными советами депутатов положений, устанавливающих максимальные тарифы на перевозку пассажиров (исключение составила только Витебская область). Легальным основанием принятия таких положений называют указ президента «О некоторых мерах по стабилизации цен и тарифов в Республике Беларусь»¹¹, не смотря на то, что он распространяется только на предприятия государственной формы собственности. В том же году власти г. Гомеля потребовали от перевозчиков предоставлять одно бесплатное место ветеранам ВОВ и инвалидам.¹² Следует напомнить, что практика ограничения тарифов на проезд и предоставления льгот уже привела к убыточности государственных транспортных компаний и недопроизводству услуг общественного транспорта.

Неоправданно высокое количество проверок, произвол контролирующих органов. Одним из основных факторов, препятствующих развитию местных пассажирских перевозок, является постоянно растущее количество проверок различными контролирующими органами. Около ¾ респондентов вышеупомянутого опроса заявили, что количество проверок увеличилось за последний год. В среднем за год перевозчики проверялись:

- Оператором перевозок – 8-9 раз,
- Транспортной инспекцией – 7 раз,
- ГАИ – 6 раз,
- Налоговыми органами – 3 раза,
- Экологическими службами – 2 раза.

В некоторых случаях количество проверок ГАИ и контролерами оператора перевозок одного перевозчика доходило до 100. Такое количество проверок малого бизнеса (до 3 работающих и, следовательно, до 3 транспортных средств) не может не настораживать.

При этом перевозчики иногда лишаются лицензии за незначительные нарушения. Нарушение, сделанное одним наемным водителем, приводит к остановке деятельности всей фирмы, оставляя других водителей и владельцев без источников дохода, а пассажиров без услуг, к которым они привыкли.

¹¹ № 285 от 19.05.1999.

¹² Частные перевозчики не обязаны предоставлять льготы пассажирам, однако во многих случаях делают это добровольно, подобно государственным перевозчикам, проводя так называемую политику «ценовой дискриминации».

Результаты опроса оправдали опасения о развитости коррупции при выдаче лицензий и разрешений на маршруты. Более 50% респондентов непосредственно сталкивались с коррупцией, и всего 47% не сталкивались, или же скрыли данный факт. Немаловажно, что все юридические лица из числа опрошенных сталкивались с данной проблемой.

5. Заключение и рекомендации

Факторы, препятствующие развитию частных пассажирских перевозок в Беларуси, носят законодательный и институциональный характер. К ним можно отнести ряд искусственно созданных барьеров, которые препятствуют развитию данного вида социально значимых услуг. Политика государства, направленная на улучшение ситуации в сфере общественного транспорта, должна, на наш взгляд, концентрироваться на следующих положениях:

- Отменить ограничения максимального возраста транспортного средства и минимального количества посадочных мест.** Сохранение данных ограничений парализует рынок пассажирских перевозок, особенно в малых и средних городах, где перевозки маршрутными такси занимают около 30% в общем объеме перевозок.
- Обеспечить добросовестную конкуренцию между перевозчиками государственной и частной форм собственности.** Рынок остается монополизированным перевозчиками государственной формы собственности, многие из которых вдобавок были наделены правами оператора перевозок. Без независимого оператора, принимающего решения исходя исключительно из экономических оснований, эффективное развитие местных пассажирских перевозок будет невозможным.
- Сократить количество проверок, пресечь произвол контролирующих органов.** Неясные и заведомо невыполнимые условия осуществления пассажирских перевозок не способствуют развитию услуг данного вида. Предприниматели могут отказаться от вложений в данную сферу деятельности и перевести уже вложенные средства в другие предприятия. Это приведет к ухудшению социального положения населения в сфере пользования услугами пассажирского транспорта, а также вынудит увеличить размер субсидий, предоставляемых перевозчикам государственной формы собственности.
- Принять меры по ликвидации коррупции при выдаче разрешений на маршруты.** Отсутствие независимого оператора перевозок приводит к злоупотреблениям должностных лиц, ответственных за распределение разрешений на маршруты между перевозчиками. Необходимо принять всевозможные меры, в первую очередь экономические (создание независимых операторов перевозок, соответствующей законодательной среды, предоставление возможности оспаривать решение конкурсной комиссии в суде), чтобы пресечь подобную практику.
- Снизить ставки пошлин на импорт транспортных средств из стран вне СНГ.** После поднятия ставок пошлины в 2004 г, перевозчики вынуждены были переключиться на микроавтобусы российского производства, являющиеся менее надежными, экологичными, безопасными и комфортабельными по сравнению с западными аналогами. Их использование приводит к росту издержек перевозчиков и, соответственно, к росту тарифов на перевозки. Перевозчики должны иметь неограниченное право выбора транспортных средств.

Дмитрий Бабицкий, Стефан фон Крамон-Таубадэль

Рецензент – Игорь Пелипась

Апрель 2006 г.