

Исследование финансового потенциала развития городского пассажирского транспорта общего пользования

Докладчик: С.В. Еремин,
Председатель Комитета по развитию
общественного транспорта
Содокладчик: А.С. Морозов

Цель исследования:

Оценка финансового потенциала развития городского пассажирского транспорта общего пользования (ГПТОП) в регионах.

Предпосылки:

- финансирование развития ГПТОП - основа повышения уровня транспортного обслуживания населения через повышение эффективности бюджетных субсидий и тарифной политики;
- потенциал роста эффективности ГПТОП существует в городах с возможностью концентрации больших пассажиропотоков на маршрутах общественного транспорта и наличием инфраструктуры городского наземного электрического транспорта;
- оценка финансового потенциала требуется для определения прогнозных значений и направлений федеральной поддержки развития ГПТОП.

Задачи:

- 1) обеспечение равных условий для населения и регионов в части уровня качества транспортного обслуживания и расходов на ГПТОП;
- 2) определение прогнозного размера субсидий на развитие ПТОП из федерального бюджета на период до 2030 года для решения задачи №1.

Основная гипотеза:

Предположим, что расходы на развитие транспорта общего пользования осуществляются из федерального, территориальных и муниципальных **фондов пассажирского транспорта общего пользования**, размер которых предстоит определить, исходя из поставленных задач:

- Регионы и города наполняют свои фонды ГПТОП, в равной мере задействуя доступные источники;
- Федеральный фонд софинансирует деятельность региональных и муниципальных фондов, обеспечивая реализацию потребностей населения (достижения качества и эффективности ГПТОП).

Доходы территориальных и муниципальных фондов ГПТОП формируются за счет:

- **билетной выручки**, определяемой по социальным параметрам (при условии стоимости месячного безлимитного проездного в размере не менее 3,5% средней заработной платы в муниципалитете, разового билета 1/40 от стоимости проездного);
- **бюджета города** (норматив 3% расходных обязательств муниципального бюджета);
- **бюджета региона** (норматива 3% расходных обязательств регионального бюджета, распределяются на города в пропорции численности их населения).

Доходы федерального фонда ПТОП формируются за счет:

- **федерального бюджета** (целевая субсидия, аналогично дорожным фондам).

Иные источники финансирования ПТОП отсутствуют.

Поскольку билетная выручка покрывает только 40-80% расходов на ПТОП, так называемые «внебюджетные источники» могут быть только формой кредитования с последующим возвратом этих ресурсов из бюджета.

Расходы территориальных и муниципальных фондов ГПТОП:

- **финансирование транспортной работы** (расчет НМЦК на транспортное обслуживание в соответствии с Приказом Минтранса №351);
- **инвестиции в развитие ГПТОП** (по мере роста города, сети ГПТОП должны развиваться в новые районы, а также усиливаться с ростом сложившихся районов, в том числе на развитие метро и электротранспорта) – прием норматив 30 тыс. руб. на жителя города.

Расходы федерального фонда ПТОП:

- **покрытие дефицита** региональных фондов ГПТОП для достижения нормативов качества транспортного обслуживания, с учетом норматива инвестиций.

Иные источники финансирования ПТОП отсутствуют.

Поскольку билетная выручка покрывает только 40-80% расходов на ПТОП, так называемые «внебюджетные источники» могут быть только формой кредитования с последующим возвратом этих ресурсов из бюджета.

Региональные и муниципальные органы власти - могут сократить дефицит финансирования за счет собственных ресурсов:

- повысить доходы фондов:
 - довести норматив расходов бюджета до 3% расходных обязательств;
 - поэтапно повысить тарифы (проездной до 3,5% средней заработной платы);
 - снизить долю безбилетных пассажиров и др.;
- снизить расходные обязательства фондов:
 - повысить приоритет проезда ГПТОП и скорость сообщения (экономия до 15% расходов);
 - повысить долю транспорта большого и особо большого класса;
 - повысить долю ГЭТ и рельсового транспорта (в коридорах с высоким пассажиропотоком, экономия до 15-20% расходов).

Федеральный фонд:

- Финансирует дефицит региональных фондов ГПТОП при обосновании запланированных мер по сокращению дефицита со стороны города и региона (в составе документов транспортного планирования).

Выборка: 131 муниципалитет из 71 региона (не включая новые территории) с численностью населения от 200 тыс. населения (без Москвы), и муниципалитеты с населением менее 200 тыс. населения с наличием систем городского электрического транспорта либо инфраструктуры ГНЭТ.

По потенциалу развития ПТОП города можно разделить на 3 группы:

1 группа: полностью покрывают эксплуатационные расходы и инвестиции (5 городов из 4 регионов - Санкт-Петербург, Сургут и Нижневартовск (ХМАО), Якутск, Мурманск - 3,8% городов);

Софинансирование:

— не требуется;

2 группа: полностью покрывают эксплуатационные расходы, однако инвестиции покрывают только на 20-97% от нормативной потребности (35 городов из 16 регионов – 27% городов).

Софинансирование:

— инвестиционная часть проекта (от 20 до 97%);

3 группа: не покрывают даже эксплуатационные расходы (91 город из 54 регионов – 69% городов).

Софинансирование:

— эксплуатационные расходы (от 1 до 39%);

— инвестиционная часть проекта (на 100%);

Развитие систем ГПТОП 131 города на основе ГЭТ потребует следующих ресурсов:

1) Эксплуатационные расходы:

- 708,8 млрд. рублей. в год (итого 5 670 млрд. за 8 лет).
- Рег. и мун. фонды: 651,6 млрд. (итого 5 212 млрд. за 8 лет).
- Федеральный фонд: 57,3 млрд. в год (итого 458,8 млрд. за 8 лет).

2) Потенциал инвестиций по проекту (исходя из 30 000 на жителя, с приоритетом ГЭТ):

- 1 728 млрд. рублей.
- Рег. и мун. фонды: 334,5 млрд. (19,3%);
- Федеральный фонд: 1 394 млрд. (80,6%).

Итого за 8 лет:

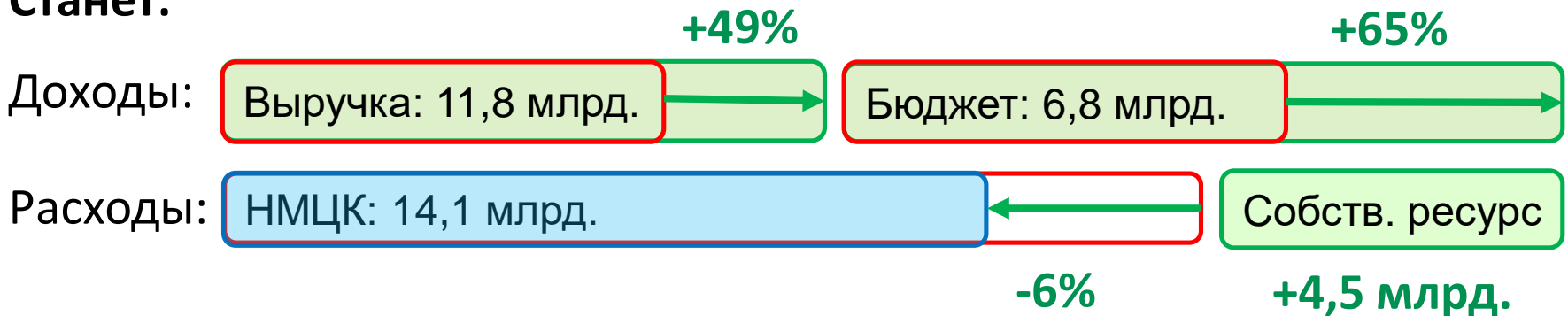
- Рег. и мун. фонды: 5 546 млрд. (75%);
- Федеральный фонд: 1 852 млрд. (25%).

На примере Красноярского края (г. Красноярск), ежегодно:

Было:



Станет:



Грамотное управление транспортной системой позволяет в ряде случаев не только полностью покрыть расходы по НМЦК, но и получить резерв на развитие транспортной системы.

Города	Текущее положение, руб.			Плановое положение			Прирост		
	Цена безлим. проездного	Цена разового билета (60 минут)	Выручка (оценка), млрд.руб.	Цена безлим. проездного	Цена разового билета (60 минут)	Выручка (оценка), млрд.руб.	Цена безлим. проездного	Цена разового билета	Выручка
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Екатеринбург	2 500	33	10,9	2 450	65	15,2	-2%	97%	40%
Красноярск	1 800	32	7,8	2 450	65	11,8	36%	103%	51%
Ульяновск	1 540	31	3,7	1 650	45	4,3	7%	45%	17%
Пермь	1 785	35	6,8	2 150	55	8,8	20%	57%	29%
Челябинск	1 200	35	5,8	2 000	50	9,3	67%	43%	60%

Формула расчета цены билета:

Цена месячного проездного = Средняя номинальная з/п¹ * 3,5%

Выводы: при 3,5% обеспечивается необходимый, но социально приемлемый рост цен.

- Цены проездного реалистичны: изменение от -2% до +67% от действующих цен;
- Рост разовых проездных (50-110%) – поэтапный в течение 3 лет реализации;
- Предлагаемая структура цен должна стимулировать использование безлимитных проездных для сокращения безбилетного проезда и создания устойчивого денежного потока в т.ч. за счёт расширения приобретения проездных билетов предприятиями;
- Стимулирование роста пользования НГПТ (платные парковки).

Примечание: Средняя номинальная заработная плата по крупным и средним предприятиям в городском округе.

Тестируем норматив расходов бюджета

Город	Расходы на ПТОП города, отчётные данные за 2018 год в ценах 2023 года, млн.руб*		Плановое положение, млн.руб.		Необходимое увеличение расходов, раз	
	Регион	Город	Регион	Город	Регион	Город
Екатеринбург	33	1 154	4 776	2 292	144,1	2,0
Красноярск	1 167	1 301	5 517	1 868	4,7	1,4
Ульяновск	79	266	1 373	615	17,4	2,3
Пермь	378	1 363	2 781	1 509	7,4	1,1
Челябинск	3 700		5 087		1,37	

Нормативы расходных обязательств на ПТОП = Расходы бюджета * 3%

Выводы: 3% - необходимый минимум для устойчивого финансирования транспорта

- Требуется достижение цели по консолидированному бюджету региона и города, независимо от соотношения регионального и муниципального финансирования;
- Достижение данного уровня финансирования вполне реально. В отдельных городах оно уже превышено (Пермь) или почти достигнуто (Челябинск);
- При передаче полномочий по ПТОП, норматив суммы финансирования должен обеспечить обладатель полномочий (по норме как города, так и региона суммарно).

Примечания: 1) Расходы по отчетным данным за 2018 год (в ценах 2024 года); 2) Расходы по данным интервью на 2024 год (расходы по брутто, за вычетом билетной выручки); 3) Под расходами бюджета понимаются суммарные расходные обязательства на ПТОП из консолидированного регионального бюджета (исходя из доли населения городского округа в общей численности населения региона) и местного бюджета городского округа.

Снижение расходов – рациональная сеть



С ростом потока пассажиров в максимальном сечении маршрута стоимость НМЦК на 1 пассажира уменьшается за счет роста вместимости подвижного состава

1. Неэффективная маршрутная сеть

Много маршрутов, низкий поток на каждом маршруте. Заторы.



Автобус 1

Автобус 2

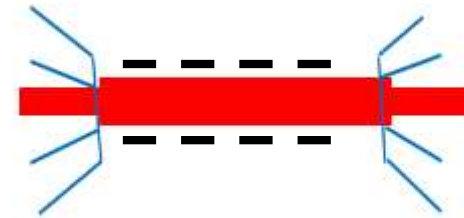
Трамвай

Автобус 3

Автобус 4

2. Эффективная маршрутная сеть

Мало маршрутов с высоким потоком на каждом из маршрутов. Выделенные полосы и обособление.



Пример: коридор с суммарным потоком 4000 пассажиров в час.

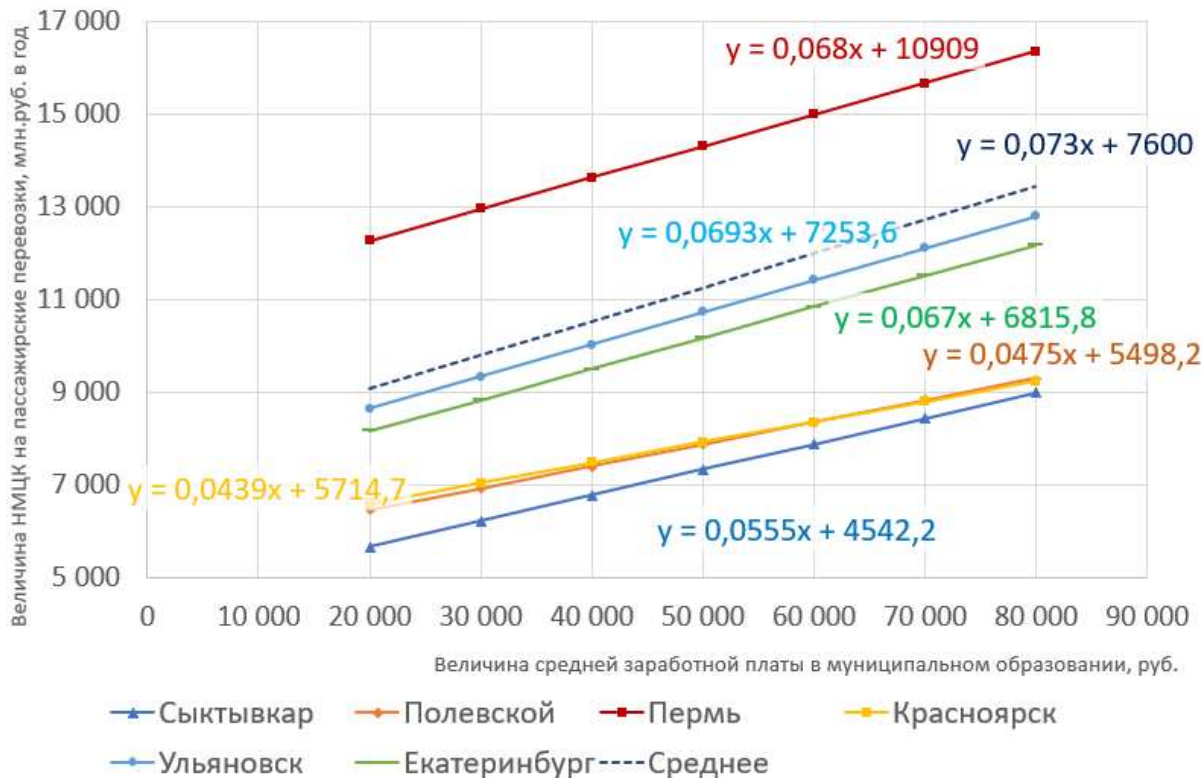
Было: 20 маршрутов с потоком по 200 чел./в час, скорость 15 км/ч, НМЦК по 72 руб./пассажира;

Станет: 3 маршрута с потоком по 1340 чел./час, скорость 21 км/ч, НМЦК по 25 руб./пассажира.

Порядок действий региона:

- 1) Разработка маршрутной сети со снижением дублирования маршрутов и повышением скорости сообщения (за счет приоритета проезда, обособления);
- 2) Максимальное использование ГЭТ при наличии инфраструктуры ГЭТ;
- 3) Утверждение документов планирования регулярных перевозок, содержащих мероприятия по снижению НМЦК и расчет её величины на каждый год.

Зависимость НМЦК от средней з/п



Расчет НМЦК (на 1 млн. жителей) в зависимости от средней заработной платы по городу.

Получена прямая линейная зависимость:
НМЦК=(ах+в)*n, где:

- параметр «а» от 0,0475 (Полевской – город без ГЭТ на автобусах СК) до 0,0693 (Ульяновск);
- параметр «b» от 4 542 (Сыктывкар) до 10 909 (Пермь);
- параметр «n» – численность населения;
- параметр «х» – среднемесячная заработная плата по городскому округу.

На основе рассмотренных городов с разной численностью населения для упрощенного расчета НМЦК по рационализированной маршрутной сети приняты значения параметров: $a=0,073$, $b=7600$, соответствующие графику по группе городов со средней степенью рационализации сетей с запасом 5% к наибольшему из представленных в группе.

Город	НМЦК на транспортную работу, млн. руб.		Экономия	
	Фактическая (в ценах 2023 года)	Расчётная на оптимизированной сети	Всего, млн. руб.	В % к фактическому уровню
1	2	3	4	5
Екатеринбург	21 144	18 133	3 010	14,2
Красноярск	19 436	14 083	5 352	27,5
Ульяновск	13 391	6 540	6 851	51,2
Пермь	18 645	11 449	7 196	38,6

Формула для упрощённого расчета НМЦК для рационализированной сети, млн. руб.:

$$\text{НМЦК} = (0,073 \times x + 7\,600) * n, \text{ где:}$$

n – среднегодовая численность населения, чел.;

x – среднемесячный уровень заработных плат по средним и крупным предприятиям по городскому округу, руб.

Рационализация маршрутной сети приводит к снижению размера НМЦК от 14% до 51% без снижения качества транспортного обслуживания населения.

Сальдо финансовых ресурсов города

Города	Билетная выручка при стоимости проездного билета на уровне 3,5% от заработной платы, млрд. руб.	Расходы бюджетов при плановой доле бюджета на ПТОП (3% расходов), млрд руб.	Общий объем финансовых ресурсов на ПТОП, млрд.руб.	НМЦК по рационали- зированной маршрутной сети, млрд руб.	Сальдо финансовых ресурсов по системе ПТОП, млрд руб.	В % к НМЦК, %
1	2	3	4	5	6	7
Екатеринбург	15,2	6,1	21,25	18,13	3,1	17,2%
Красноярск	11,8	6,8	18,62	14,08	4,5	32,2%
Ульяновск	4,3	2,2	6,48	6,54	-0,1	-0,9%
Пермь	8,8	4,5	13,33	11,45	1,9	16,4%
Челябинск	9,3	4,5	13,87	12,87	1,0	7,8%

Сальдо финансовых результатов по системе ПТОП: $\Delta = БВ + 3\% РО - НМЦК$, где:

БВ – билетная выручка при стоимости проездного билета на уровне 3,5% от СЗП, млрд.руб. в год;

РО – расходные обязательства на ПТОП из консолидированного регионального бюджета, млрд.руб. в год;

НМЦК – начальная максимальная цена контрактов на перевозки по регулярным маршрутам по маршрутной сети городского округа, млрд. руб. в год.

На примере рассмотренных городов наблюдается явная дифференциация возможностей для отдельных городов по финансированию развития ПТОП за счет высвобождаемых ресурсов в результате рационализации маршрутных сетей в размере от 8% до 32% от величины НМЦК (от 1 до 4,5 млрд.рублей), в то время как для других городов отсутствует объективная возможность в направлении средств на развитие ПТОП в связи с исчерпанием ресурсов маршрутной сети при установленных нормативах расходных обязательств и стоимости проезда. Для данных городов требуется, в том числе, **субсидирование эксплуатационных расходов** из фед.бюджета.

Примеры распределения ресурсов

№	Город	Сальдо по ПТОП, млрд руб.	Максимальный размер заемного финансирования (сальдо ПТОП x 8 лет), млрд руб.	Средне-годовая численность населения, млн. чел.	Предельный объем инвестиций (население X 30 тыс. руб.), млрд руб.	Федеральная субсидия (10% инвестиций), млрд руб.	Расчетный объем долгового финансирования, млрд руб.	Федеральная субсидия на покрытие оставшейся части, млрд руб.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Красноярск	4,5	36,3	1,2	35,9	3,6	32,3	-
2	Новосибирск	4,4	35,1	1,6	49,1	4,9	35,1	9,0
3	Екатеринбург	3,1	25,0	1,5	46,2	4,6	25,0	16,6
4	Казань	2,3	18,1	1,3	39,4	3,9	18,1	17,4
5	Иркутск	2,0	16,3	0,6	18,3	1,8	16,3	0,2
6	Мурманск	2,0	16,1	0,3	8,0	0,8	7,2	-
7	Владивосток	1,9	15,1	0,6	17,9	1,8	15,1	1,0
8	Пермь	1,9	15,0	1,0	30,8	3,1	15,0	12,7
9	Новокузнецк	1,9	15,0	0,5	16,1	1,6	14,5	-
10	Тюмень	1,7	14,0	0,9	25,7	2,6	14,0	9,1
11	Кемерово	1,7	13,7	0,5	16,5	1,6	13,7	1,2
12	Челябинск	1,0	8,0	1,2	35,5	3,5	8,0	23,9
13	Сыктывкар	0,8	6,1	0,2	6,6	0,7	5,9	-
14	Тула	0,6	4,6	0,5	14,0	1,4	4,6	8,0
15	Курск	0,3	2,5	0,4	13,0	1,3	2,5	9,2
16	Элиста	-0,0	-	0,1	3,1	0,3	-	2,8
17	Ульяновск	-0,1	-	0,6	19,2	1,9	-	17,3
18	Грозный	-0,2	-	0,3	9,9	1,0	-	8,9
19	Саранск	-0,3	-	0,3	10,3	1,0	-	9,3
20	Волгоград	-0,5	-	1,0	30,8	3,1	-	27,7
21	Саратов	-0,5	-	0,9	26,8	2,7	-	24,1

Структура расходных обязательств по уровням бюджетной системы

Город	Предельная стоимость проекта, млрд руб.	Региональный бюджет - расходы,				Федеральный бюджет					
		Возвратное	Проценты по долгу	Всего	% от стоимости и проекта	Фед. субсидия 10%, млрд руб.	Субсид. процент. ставки (9 проц. пунктов)	Дофин. САРЕХ из фед. бюджета, млрд руб.	Возмещение нехватки средств на покрытие НМЦК	Всего	% от стоимости и проекта
Красноярск	35,9	32,3	2,5	34,8	97,0%	3,6	7,6	-	-	11,1	31,0%
Новосибирск	49,1	35,1	2,7	37,8	77,1%	4,9	8,2	9,0	-	22,2	45,2%
Екатеринбург	46,2	25,0	1,9	26,9	58,2%	4,6	5,8	16,6	-	27,1	58,6%
Казань	39,4	18,1	1,4	19,5	49,3%	3,9	4,2	17,4	-	25,6	64,9%
Иркутск	18,3	16,3	1,3	17,6	96,1%	1,8	3,8	0,2	-	5,8	31,7%
Мурманск	8,0	7,2	0,6	7,8	97,0%	0,8	1,7	-	-	2,5	31,0%
Владивосток	17,9	15,1	1,2	16,3	90,9%	1,8	3,5	1,0	-	6,3	35,4%
Пермь	30,8	15,0	1,2	16,2	52,6%	3,1	3,5	12,7	-	19,3	62,6%
Новокузнецк	16,1	14,5	1,1	15,6	97,0%	1,6	3,4	-	-	5,0	31,0%
Тюмень	25,7	14,0	1,1	15,1	58,7%	2,6	3,3	9,1	-	15,0	58,2%
Кемерово	16,5	13,7	1,1	14,7	89,5%	1,6	3,2	1,2	-	6,0	36,4%
Челябинск	35,5	8,0	0,6	8,6	24,3%	3,5	1,9	23,9	-	29,3	82,7%
Сыктывкар	6,6	5,9	0,5	6,4	97,0%	0,7	1,4	-	-	2,0	31,0%
Тула	14,0	4,6	0,4	5,0	35,7%	1,4	1,1	8,0	-	10,4	74,6%
Курск	13,0	2,5	0,2	2,7	20,9%	1,3	0,6	9,2	-	11,1	85,2%
Элиста	3,1	-	-	-	0,0%	0,3	-	2,8	0,1	3,1	102,2%
Ульяновск	19,2	-	-	-	0,0%	1,9	-	17,3	0,4	19,6	102,3%
Грозный	9,9	-	-	-	0,0%	1,0	-	8,9	1,4	11,2	113,8%
Саранск	10,3	-	-	-	0,0%	1,0	-	9,3	2,3	12,6	122,2%
Волгоград	30,8	-	-	-	0,0%	3,1	-	27,7	4,1	34,9	113,4%
Саратов	26,8	-	-	-	0,0%	2,7	-	24,1	4,3	31,1	116,1%

Результаты реализации потенциала развития ПТОП

Предлагаемая система софинансирования обеспечивает:

- 1) Гарантию качества и высокой эффективности ПТОП для всех участников проекта;
- 2) Равные возможности для населения городов всех регионов;
- 3) Равные финансовые обязательства всех регионов по участию в проекте;
- 4) Стимулирование регионов к поиску собственных резервов за счет роста эффективности управления ПТОП;
- 5) Восстановление систем ПТОП и их стабильной работы в городах-участниках за счет внедрения целевой модели управления;
- 6) Охват всех крупных городов за счет заинтересованность всех регионов в реализации федеральной политики в сфере ПТОП;
- 7) Создание постоянного механизма финансирования развития ПТОП для поддержания высокого качества и роста эффективности перевозок;
- 8) Рост социально-экономической эффективности ПТОП в стране;
- 9) Достижение национальных целей для населения крупных городов страны.