

Название Проекта Проект по реструктуризации автомобильного транспорта Казахстана

Регион Европа и Средняя Азия

Сектор Транспорт

ID Проекта KZPA8499

Заемщик Республика Казахстана

Исполнительное Агентство Департамент Автомобильных Дорог Министерства Транспорта и Коммуникаций, ул. Гоголя 86, Алматы, 480091, Республика Казахстана, А. Елгонов, Заместитель Директора,

Телефон 7-3272-324769 или 322679;

Факс 7-3272-324449 или 322679

департамент Автомобильного Транспорта

Министерство транспорта и Коммуникации, проспект Сейфуллина 458

Алматы, 480083, Республика Казахстан, А. Логанов, Директор,

Телефон 7-3272-391263,

Факс 7-3272-3935

Категория по Окружающей среды В

Дата подготовки PID 18 сентября 1996

Дата проведения оценки 3 февраля 1997

Дата проведения Совета 2 июля 1997

Описание страны и сектора

1. Автомобильный транспорт приобретает большое значение для экономики Казахстана, главным образом, потому что такой вид транспорта обеспечивает гибкую систему и соответствует потребностям клиента, а также во многих обстоятельствах выполняет требования рыночной экономики лучше и по более низким расценкам, чем другие способы транспорта. Таким образом, ожидается, что доля автомобильного транспорта на общем рынке транспорта Казахстана быстро увеличится с уровня в размере 10т до уровня 30-50в, что сопоставимо с текущими уровнями в таких странах, как Канада и Австралия. Так как главной альтернативой автомобильному транспорту является железнодорожный транспорт, который в настоящий момент недостаточно гибок и надежен в отношении временных издержек и дорогостоящ для транспортировки на маленькие и средние расстояния, недостатки автомобильного транспорта будут препятствовать развитию рыночных отношений и реструктуризации Казахской экономики.

2. Все же, автомобильная сеть Казахстана находится в плохом состоянии и в настоящее время состояние быстро ухудшается, оказывая огромное отрицательное влияние на автомобильный транспорт.

Имеющиеся данные показывают что только 37Т из 17 500 км национальных дорог находится в хорошем состоянии, подобная ситуация наблюдается в России, но значительно хуже, если сравнивать с состоянием подобных стран. Дороги (региональные дороги - 70 500 км - городские дороги - 22 500 км) также находятся в плохом состоянии, хотя не в таком плохом состоянии. Есть две основные причины такого состояния. Во-первых, из-за значительных финансовых ограничений, финансирование автомобильных дорог значительно сократилось с 800 миллионов долларов США в год, уровень установленный до 1992года, до 70 миллионов долларов США, уровень прошлого года. В результате этого не выполнялось ежедневное техническое обслуживание дорог. Во вторых, из-за монополистической организации дорожного субсектора и неадекватных методов выполнения, что преобладало до недавнего времени, дороги не строились и не обслуживались так, как следовало бы. Поскольку предыдущая система медленно заменяется, доступные ресурсы все еще не используются эффективно. За прошлые несколько лет, однако, Правительство предприняло ряд важных мер для улучшения организации и управления дорожного субсектора. Департамент Дорог (ДД) был создан в составе Министерства транспорта и Коммуникаций (МТК) и наделен соответствующими функциями (включая функции новых региональных филиалов), в то время как индустрия строительства дорог и технического обслуживания была раздроблена и передана компаниям, приватизирована в таком же быстром темпе. Однако, установление новых систем и процедур для планирования, составления бюджета и выполнение работ и изменения отношения персонала и поведения начато только недавно. Кроме того, несмотря на недавнее создание дорожного фонда целевых ресурсов, сомнительно, что финансирование достигнет соответствующего уровня, это препятствует детальному выполнению организационных изменений.

3. Есть также серьезные проблемы с субсектором автомобильного транспорта. Система регулирования субсектора нуждается в изменении. Он главным образом состоит из устаревших инструкций по транспорту и транспортным средствам Советского периода, который были разработаны для различных политических и экономических систем и не были приняты Республикой Казахстан. Хотя

Правительством были предприняты меры при содействии Европейского Союза (программа TACIS), чтобы исправить этот недостаток, доступных ресурсов не было достаточно для выполнения целей и еще многое остается для выполнения. В настоящее время одним из серьезных последствий является неэффективный контроль за массой грузов, перевозимых на грузовиках, что еще больше ускоряет ухудшение дорожных покрытий, уже находящихся в плохом состоянии из-за недостатка технического обслуживания. Несоответствие системы регулирования также способствует неопределенности, которая препятствует развитию автомобильного транспорта. Кроме того, это препятствует импорту использованных транспортных средств из Западной Европы, хотя они играют важную роль для увеличения эффективности субсектора.

4. Существуют проблемы безопасности и загрязнения воздуха, что связано с отсутствием регулирующей системы, а также со многими другими факторами. Подобно бывшим социалистическим странам, в Казахстане плохие условия безопасности, зарегистрированные показатели смертности от дорожных происшествий в четыре - пять раз превышает среднюю норму западноевропейских стран. Плохое состояние дорог (на дорогах наблюдаются опасные черные пятна, недостаток маркировок и сигнализации), неадекватные стандарты по транспортным средствам, их недостаточное осуществление, неправильное поведение водителей и недостаток информации являются главными факторами.

5. Автомобильный транспорт также является основным источником загрязнения воздуха, выбрасывающим более 70т загрязнителей воздуха в главных городах страны, включая город Алматы. Существуют сомнения в отношении точности данных, редко проводилась количественная оценка воздействия на здоровье; однако, должно вызывать беспокойство, что максимально допустимые нормы некоторых загрязнителей, связанных с транспортом, превышены в большинстве городов Казахстана. Низкое качество топлива, несоответствие существующего парка транспортных средств (что возникает в особенности из-за несоответствия стандартов по транспортным средствам и их выполнением, а также из-за недостаточного обслуживания), недостаток управления движением в городах, и недостаток экономических стимулов, являются главными причинами загрязнения воздуха транспортными средствами.

6. Правительство Казахстана понимает, что транспортный сектор играет важную роль в экономике из-за географии страны и структуры ее экономики. Поэтому, Правительство вообще было осторожно с введением изменений, особенно в субсекторах железнодорожного и воздушного транспорта. Однако, Правительство признало раньше, чем большинство правительств в странах бывшего Советского Союза, необходимость разделения политики и регулирующих функций от операционных функций, оказания транспортных услуг в рыночных условиях. Впоследствии, Правительство начало разработку соответствующих институциональных и регулирующих структуры, особенно в субсекторе автомобильных дорог и автомобильного транспорта. Вначале разработка шла медленно, но теперь уже наращивается темп, и теперь только недостаток опыта и ресурсов препятствует более быстрому развитию двух субсекторов.

Цели проекта

7. Стратегической целью проекта является улучшение эффективности автомобильного транспорта в Казахстане. Предусматривается достижение специфических целей: (i) сокращение операционных расходов транспортного средства посредством улучшения условий состояния национальной сети дорог; (ii) улучшение работы ДД; (iii) развитие индустрии дорожного строительства и технического обслуживания; (iv) улучшение регулирующей системы автомобильного транспорта и ее осуществление; и (v) сокращение отрицательных воздействий автомобильного транспорта на население, главным образом, сокращение дорожных происшествий и загрязнения воздуха.

Описание Проекта

8. Проект состоит из следующих основных компонентов: (см. 1/)

a) периодическое обслуживание и восстановление приблизительно 600-800 км приоритетных национальных дорог (около 110.0 миллионов долларов США);

b) укрепление способности ДД по техническому обслуживанию, главным образом, посредством выполнения работ и обеспечения оборудования (около 5.0 миллионов долларов США);

c) укрепление способности ДД планировать расходы, осуществлять подготовку ежегодных бюджетов, контролировать выполнение дорожных работ, управлять контрактами через установление соответствующих систем и процедур в ДД и обеспечение оборудования для оценки состояния дороги и мониторинга качества строительства (около 2 миллионов долларов США);

d) выполнение приоритетных планов действия, связанных со вспомогательными целями (iv) и (v) в пункте 8 выше, включая:

- установление соответствующих инструкций по размерам транспортного средства, величинам, состоянию дорог, выбросам загрязнителей

- укрепление исполнительных агентств
- улучшение отношения общественности и информации
- усовершенствование экономических стимулов
- обеспечение оборудования по контролю нагрузки на оси транспорта, осмотр транспортного средства, мониторинг и контроль над загрязнением воздуха, оборудования для офиса
- проведение работ по устранению опасных участков и увеличение способности по осмотру транспортного средства (около 8 миллионов США)

9. Необходимо отобрать дорожные участки, которые будут отремонтированы и восстановлены. Анализ приоритетов по расходам для национальной сети дорог был недавно выполнен при помощи Модели Банка по проектированию дорог и использованием данных по состоянию и условиям существующего транспорта и дорог. Анализ показал, что многие субпроекты достигли экономических норм доходности (ERR) более 20 %. Дальнейший анализ будет выполнен позже, с использованием новых, более точных данных, по наиболее приоритетным субпроектам (всего около 2000 км), до проведения детальной разработки дорожных работ. Все субпроекты в этой группе будут иметь норму доходности (ERR) более 20 %. Техническая оценка, а также национальные приоритеты развития, будут приняты во внимание для включения субпроектов в группу.

10. Для того, чтобы выполнение проекта осуществлялось быстрее и лучше управлялось ДД и МТК, общее количество контрактов о проведении работ будет относительно ограниченным. Однако, если выполнение работ гарантируется способностью местной индустрией дорожного строительства, объем некоторых из этих контрактов (возможно от восьми до двенадцати) будет достаточно небольшим, чтобы способствовать максимально возможному вкладу местных подрядчиков, и в то же время эффективного размера. Так как существует большая неопределенность о стоимости на единицу продукции и о потенциале местной индустрии дорожного строительства, масштаб и состав работ может быть отрегулирован в ходе реализации проекта.

Финансирование

11. Большинство машин для выполнения работ и некоторые важные строительные материалы, такие как асфальт импортируются, в то время как стоимость местной рабочей силы относительно низкая в настоящее время. В результате, доля иностранного участия в общей стоимости гражданских работ будет высока (вероятно порядка 75 %, то есть подобно стоимости Проекта восстановления моста в России). Принимая во внимание другие компоненты проекта, доля иностранного участия в общей стоимости проекта, таким образом, оценивается в 80 %. Эта доля будет финансироваться из средств Займа. Доля местного участия в общей стоимости проекта будет финансироваться Правительством из Дорожного Фонда.

12. Азиатский Банк Развития и программа TACIS Европейского союза проявили серьезный интерес в оказании помощи дорожному субсектору Казахстана. АБР теперь осуществляет оценку проекта. TACIS финансирует большое количество консультационных миссий, главным образом, сосредотачиваемых на международном транспорте в контексте его мультинациональной программы TRACECA. Координируются различные проекты и в особенности компоненты технической помощи.

Реализация проекта

13. Проект будет осуществляться, главным образом, ДД и Департаментом автомобильного транспорта МТК. Другие учреждения, в особенности дорожная полиция и Министерство Экологии и природных ресурсов могут быть вовлечены в осуществление мероприятий, которые будут определены в ходе подготовки проекта. ДД сформирует группу по реализации проекта выполнения (PIU), в соответствии с процедурами, приемлемыми для Банка, который будет нести ответственность за обеспечение и мониторинг дорожных работ в сотрудничестве с региональным отделением ДД и консультантами. Необходимо рассмотреть возможность работы той же самой группы по реализации проекта (PIU), которая была создана для реализации проекта, профинансированного АБР.

Устойчивость Проекта

14. Правительство выразило намерение реформировать систему сборов за пользование дорогами за и увеличить финансирование технического обслуживания дорог и восстановления дорог в Казахстане. Такое решение является значительным шагом к обеспечению финансовой и экономической устойчивости дорожных работ, самого дорогостоящего компонента проекта. Проект, а также параллельные проекты, финансируемые другими донорами, также включают укрепление ДД, в особенности, что касается подготовки разумных ежегодных бюджетов и организации регулярного технического обслуживания дорог, таким образом обеспечивая институциональную устойчивость дорожного субсектора. К тому же, что касается автомобильного транспорта, соответствующий компонент проекта (компонент (с)) должен быть разработан для обеспечения финансовой, экономической и институциональной устойчивости, обращая специфическое внимание на (i) финансирование мероприятий по выполнению и мониторингу деятельности и функционированию и

техническому обслуживанию оборудования; (ii) обучение штата; и (iii) информирование пользователей дорог и населения в целом. Принимая во внимание характер проекта (в соответствии с проектом не предполагается среднесрочного и долгосрочного экологического воздействия и уменьшается существующие воздействия), экологическая устойчивость не является проблемой.

Уроки, извлеченные из предыдущего участия Банка

15. Начиная с начала 1980-ых, целью Банка в отношении субсектора автомобильных дорог и автомобильного транспорта стал переход приоритета правительства от дорожного строительства к техническому обслуживанию и восстановлению, способствующему использованию частных подрядчиков, развитию учреждений для обеспечения адекватного планирования и составления бюджета, проектирования, закупок, управления качеством и обеспечения адекватного финансирования технического обслуживания дорог, в особенности посредством соответствующей системы сборов с пользователей дорог. Основными уроками такого опыта является следующее: (i) ограниченное количество правительств обеспечивало регулярное финансирование и в достаточном количестве дорожного субсектора, хотя пользователи дорог в общем могут взять на себя дополнительные расходы, если были бы уверены, что эти средства будут эффективно направляться на финансирование сети дорог; (ii) эффективность финансирования дорожного сектора сильно зависит от качества и прозрачности планирования, составления бюджета и процессов выполнения, адекватного выбора технологий, а также от возможностей и отношения персонала в дорожных департаментах; (iii) все же, институциональное развитие дорожного субсектора является длительным процессом, который должен быть разработан и осуществлен на различных стадиях; и (iv) управление департаментами дорог также играет большую роль для достижения эффективности их работы и это может быть достигнуто посредством их изоляции от политических ограничений и максимального вовлечения пользователей дорог. Опыт, приобретенный при реализации проектов по инфраструктуре в России и Казахстане также показал важность следующего: (i) наличие ответственной и обученной команды в Правительстве, способной продвигать проект; (ii) сотрудничество основных заинтересованных сторон по важным вопросам проекта; (iii) внимание, проявленное на раннем этапе к закупкам и другим вопросам реализации; (iv) вовлечении местных консультантов и институтов в процесс; (v) выполнение пилотных мероприятий всякий раз, когда это возможно; и (vi) распространение информации о мировом опыте. Все эти уроки используются в процессе разработки проекта.

Экологические аспекты

16. Проект окажет незначительное воздействие на окружающую среду. Так как новые дороги не будут строиться, то соответственно не возникнет связанных со строительством затрат, основные отрицательные воздействия по причине проведения работ по техническому обслуживанию дорог и восстановлению дорог будут ограничены будут происходить в ходе выполнения дорожных работ. Они будут смягчены проведением мероприятий, определенными как компонент заключительных инжиниринговых работ и осуществляемыми в большей степени по контрактам о выполнении дорожных работ. Другие компоненты проекта (особенно компонент, нацеленный на сокращение загрязнения воздуха) будет оказывать положительное воздействие на окружающую среду.

Категория целей программы

17. Проект по существу внес бы огромный вклад в ходе достижения Банком цели экологически устойчивого развития посредством улучшения эффективности субсектора автомобильных дорог и автомобильного транспорта и, в особенности, посредством улучшения качества окружающей среды и безопасности дорог. В соответствии с проектом будут достигнуты цели экономического управления и развития частного сектора посредством развития возможностей учреждений и содействия при установлении соответствующих процедур для заключения контрактов на проведении дорожных работ.

Подход участия

18. Персонал ДД, МТК и Казахстанского технического института и Казахстанского института исследований участвовал в процессе идентификации проекта (включая обзор приоритетных расходов) и будет вести подготовку проект. Другие участники, главным образом другие правительственные ведомства и, особенно, пользователи дорог будут вовлечены в процесс подготовки проекта, в особенности по вопросам, касающимся компонента проекта, инструкций по дорожному транспорту, безопасности дорог и загрязнения воздуха.

Выгоды проекта

9. Основными прямыми выгодами проекта являются уменьшение эксплуатационных расходов транспортных средств, улучшение надежности автомобильного транспорта и уменьшение потребности в будущей реконструкции важных участков сети национальных дорог. Предварительные результаты анализа приоритетных расходов, выполненного недавно с помощью Модели Банка по разработке дорог показал, что соотношение выгод и затрат составляет 1.7 к 4 для будущих

субпроектов. Другие выгоды проекта, такие как, улучшение безопасности дорог, сокращение загрязнения воздуха, улучшение эффективности автомобильного транспорта и эффективная работа ДД также значительны, хотя менее измеримы.

Риски проекта

20. Проект сталкивается с существенными, но управляемыми рисками вместе с другими подобными проектами. Что касается выполнения работ, самого дорогостоящего компонента проекта, главные риски могут состоять в следующем (i) стоимость работ может превысить ожидаемую стоимость; (ii) срок эксплуатации может быть короче чем ожидается, главным образом из-за неадекватного обслуживания; и (iii) выгоды могут быть не столь значительны, как ожидается, из-за медленного развития и недостатка конкурентоспособности в индустрии автомобильного транспорта. Первая группа риска может быть минимизирована посредством соответствия состава работ к потребностям и потенциалу местных и международных подрядчиков и максимизирования конкуренции. Вторая группа риска будет минимизирована через улучшение финансирования дорожного субсектора и специального подкомпонента по улучшению системы и процедур планирования/составления бюджета. Банку необходимо поддержать компонент проекта, предложенного АБР, нацеленный на улучшение регулярного технического обслуживания дорог. Наконец, третья группа риска будет минимизирована определенными мерами в компоненте (с) проекта для улучшения регулирующей структуры и конкурентоспособность индустрии автомобильного транспорта.

21. Другие риски, которые вызовут проблемы при реализации подкомпонентов проекта, нацеленные на развитие учреждений и усовершенствование инструкций, будут состоять в том, что предложенные меры могут быть приняты только частично и не выполняться соответствующим образом. Такие риски могут быть минимизированы, если сфокусироваться на предметных вопросах, по которым достигнуто согласие о необходимости усовершенствований, и максимально вовлечь пользователей дорог в процесс разработки мероприятий по проекту 1/ на основе предварительных обсуждений, проведенных в ходе идентификации проекта.