

МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА

Обществена поръчка с предмет:

„ПРОВЕЖДАНЕ НА АНАЛИЗ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ, КОЙТО ДА ОТЧИТА ТЕКУЩИТЕ СЛАБОСТИ, ДА ОТЧИТА ДОБРИТЕ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ ОТ ДРУГИ СТРАНИ В ЕС И ДА БЪДАТ ИЗВЪРШЕНИ КОНСУЛТАЦИИ С АДМИНИСТРАЦИЯ, БИЗНЕС, НПО, ГРАЖДАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРЕДСТАВЛЯВАЩИ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ ЛИЦА В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ“

РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАД

Дейност 1: Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка, уреждаща обществения транспорт в Република България;

Дейност 2: Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка на ниво Европейски съюз. Открояване на добри практики за провеждане на релевантни политики за интегриран обществен транспорт

Договор № Д-32/02.08.2023 г.

✚ КАКВА Е ЦЕЛТА НА АНАЛИЗА

Анализът е изготвен от ДЗЗД „Транспортни проучвания, анализи и нормотворчество“ в рамките на договор за изпълнение на обществена поръчка с предмет: „Провеждане на анализ на законодателството в областта на обществения транспорт, който да отчита текущите слабости, да отчита добрите европейски практики от други страни в ЕС и да бъдат извършени консултации с администрация, бизнес, НПО, граждански организации, представляващи заинтересовани лица в областта на обществения транспорт“.

Основната цел, която следва да бъде постигната с изпълнението на поръчката, е посредством проучване на националното законодателство и добрите практики от европейското законодателство в областта на обществения транспорт, да се предложи подходящ за Република България модел на закон, институционална рамка и инструменти за провеждане на релевантни политики като основа за създаване на ефективна Национална транспортна схема чрез интегриране и координиране на видовете транспорт за обществен превоз на пътници.

Поръчката трябва да постави основите на предвидените в Плана за възстановяване и устойчивост реформа, свързана с изготвяне и приемане на Закон за обществения превоз на пътници, който ще се регламентира възлагането, експлоатирането и управлението на обществения транспорт в страната като единна система, състояща се от множество компоненти и видове транспорт, обединени в една Национална транспортна схема, както и изготвянето на Стандарт за развитие на обществения транспорт и интеграция на районите.

✚ КАКВО СЪДЪРЖА ДОКЛАДЪТ

Докладът изследва нормативната рамка, регулаторния апарат и стратегическите документи, уреждащи обществения транспорт (автобусен, железопътен, воден и въздушен) в Република България и в Европейския съюз.

Разгледани са основните нормативни актове и добри практики по отношение на обществения транспорт в Република Чехия, Република Австрия и в Кралство Нидерландия.

✚ КОИ СА КЛЮЧОВИТЕ ИЗВОДИ ОТ АНАЛИЗА НА ДЕЙСТВАЩОТО У НАС ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Проблеми, свързани със законата и подзаконата нормативна уредба

→ В сферата на автомобилния превоз на пътници се установява, че нормативната база е насочена преимуществено към уреждане на регулаторните режими свързани с автомобилния превоз, като няма нормативно заложените правила за извършване на обществен автомобилен пътнически транспорт. Липсват дефинирани стандарти за извършването на обществен превоз на пътници, няма заложен изисквания свързани с проучването на качеството на услугата и няма въведен механизъм за контрол върху качеството на превозната обществена услуга. Заложената контролна дейност е насочена спрямо лицата извършващи превоз и в частност установяване на нарушения, свързани с нерегламентиран превоз, но няма санкции свързани с качеството на предоставяната услуга и няма предвидени контролни механизми на ниво орган. По отношение на реда и начина за разработване и приемане на транспортни схеми и маршрутни разписания е ангажирано

участието на редица органи, без да е въведена яснота по отношение на конкретните им правомощия, задълженията им и начина им на работа. Няма въведени изисквания свързани с оценка на изпълняемостта и актуализация на транспортните схеми и не е достатъчно добре регламентиран въпросът за таксуване на пътуванията по време или разстояние;

→ В сферата на железопътния транспорт се установява, че нормативната уредба не е съобразена с Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на либерализацията на пазара и не е детайлно разработена, тъй като е поставено условие единствено към общите положения по отношение на изготвянето и одобряването на графика, като липсва достатъчно детайлна регламентация за изготвянето на графика (разписанието) за движението на влаковете на извършването на обществен превоз на пътници с железопътен транспорт. Липсва въведен нормативен механизъм за съгласуване на разписанието, както със заявителите, така и с общините. Няма и вътрешна процедура/уредба по отношение на ангажиментите на общинско ниво, вътре в администрацията при извършване на съгласуването, като няма и възложено конкретно задължение дали съгласуването се извършва от общинския съвет или кмета;

→ В сферата на водния транспорт, въпреки че нормативната база предвижда, че пристанищата са за обществен транспорт - независимо дали осъществяват вътрешен или международен трафик, не е регламентирано осъществяването на обществен превоз на пътници по вода;

→ В сферата на въздушния транспорт, нормативната уредба регламентира преимуществено реда за издаване на разрешения и лицензи, въвежда конкретни изисквания при извършване на дейността по транспорт, като не е регламентирано осъществяването на обществен превоз на пътници по въздух.

Проблеми, свързани с институции, институционален и административен капацитет

→ По отношение на автомобилния превоз са ангажирани изключително голям брой администрации, а в железопътния, водния и въздушния транспорт има значително по – малък брой органи;

→ Не е предвидено разработването на обща национална транспортна схема, включваща автомобилен и железопътен транспорт, заедно със съответните маршрутни разписания, актуализации и оценки;

→ Няма въведени единни и ясни правила как следва да бъде извършено съгласуването между отделните видове транспорт и какви са задължения на всеки един от участващите органи;

→ Ангажирането на голям брой органи свързани с предоставянето на услугата по обществен превоз на пътници с автомобилен транспорт, липсата на въведени единни правила за работа при изготвянето на транспортните схеми и разписанията, липсата на поставени общи изисквания за начина на съгласуваност, водят до проблеми както по отношение на качеството на превозната услуга, така и по отношение на развитието на сектора и институционалния капацитет;

→ Липсата на конкретни условия, заложили на нормативно ниво, свързани с повишаване на административния капацитет, в т.ч. чрез първоначални, допълнителни и специализирани обучения, ангажиране на служители с необходимата квалификация, задължителни политики за обмяна на опит и добри практики в други страни и др.;

→ Няма механизъм за оценка от потребителите на предоставяната услуга по обществен превоз на пътници и задължение данните да бъдат анализирани, за да бъдат установени конкретните проблеми в областта и да бъдат въведени мерки отстраняването им;

→ Липсват въведени механизми за сътрудничество между отелените органи и администрации, ангажирани в сферата на обществения транспорт;

→ Няма механизъм за насърчаване на сътрудничеството с неправителствените организации и осигуряване на участието на гражданското общество и местните организации по въпросите касаещи обществения транспорт.

Проблеми, свързани с пазарна структура, търсене, предлагане и конкуренция

→ Липсва законова основа за приетия план в инвестиционната програма за изпълнение на условията за усвояване на средствата от европейските фондове за периода 2021-2027 г. до 2030 г. железопътният транспорт да остане приоритет в транспортната политика на страната;

→ Законът допуска въвеждането на неконкурентна среда за осъществяване на обществените превози на пътници с автобуси, тъй като в нормативната уредба не урежда изрично броя превозвачи. В резултат на това има възложители, които дават една линия на повече от един превозвач и такива които възлагат само на един. За изпълнението на тези особености законът не предвижда ясни правила за оценка как да бъде извършено възлагането;

→ Няма въведени стандарти за обществен превоз на пътници и за повишаване качеството на превозните услуги;

→ Липсва въведена единна платформа с информация за превозите.

Проблеми, свързани с достъпност и оперативна съвместимост

→ Няма нормативна база уреждаща въвеждането на оперативна съвместимост между отделните видове транспорт, както и взаимодействието между различните заинтересовани страни;

→ Не е нормативно регламентирана възможността за съвместно електронно таксуване при различни видове транспорт;

→ Няма възможност за пътуване чрез един билет за различни видове транспорт.

Проблеми, свързани с координация, връзки и интеграция между видовете транспорт

→ Не е предвиден начина за координация между отделните видове транспорт;

→ Няма предвиден механизъм за съгласуваност между отделните видове транспорт и правила, по които се извършва;

→ Няма създадени условия и предпоставки основният пътнически поток да бъде поет от железопътния транспорт, а автобусният – да изпълнява функцията на допълващ там, където релсовият транспорт не би могъл да обслужва или да изпълнява довеждаща функция до него от населени места, летищни и пристанищни терминали. Липсва заложен изискване за по - добро обществено обслужване от железопътния транспорт спрямо изискванията към останалите видове транспорт, за да се осигури условието основният

пътникопоток да бъде поет от железопътния транспорт, който да служи за „гръбнак“ на транспортната схема;

→ Няма изисквания свързани с местоположението на автогарите и автобусните спирки, с оглед транспортните схеми, развитието на пътната мрежа и осигуряването на удобен достъп до съответните ЖП гари/спирки, летища и пристанища;

→ Няма поставено изискване летищните оператори да осигуряват транспорт от летището до съответната най – близка ЖП гара/спирка, автогара или автобусните спирки автоспирка;

→ Липсва нормативно установено задължение за координация между ЖП и автомобилния транспорт с водния и въздушния транспорт, вкл. чрез осигуряването на достъпност до съответните летища и пристанища.

КОИ СА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ, УСТАНОВЕНИ В ИЗСЛЕДВАНИТЕ ДЪРЖАВИ

Добри примери от Република Австрия

- ✓ Специално законодателство, уреждащо обществения транспорт по суша (автобусен и железопътен) и правата на пътниците;
- ✓ Регулация на транспортни асоциации, които защитават интересите, както на превозвачите, така и на пътниците;
- ✓ Организационни структури към транспортните асоциации, на които са възложени функции по контрол за спазване на нормативните и на договорните критерии за качество на транспортната услуга;
- ✓ Изисквания за прозрачност относно услугите от обществен интерес и публикуване на информация за извършените компенсационни плащания;
- ✓ Нормативно регламентиране на стандарти за качество на транспортната услуга и поставянето им като условие за изплащане на компенсация;
- ✓ Такса присъединяване към мрежата на обществения транспорт, заплащана от собствениците на големи търговски обекти, с цел осигуряване на транспорт до тях;
- ✓ Единна нормативна защита на правата на пътниците чрез отделен закон, Агенция за защита на правата на пътниците и Консултативен съвет за правата на пътниците към министъра на транспорта;
- ✓ Законово уреден приоритет на обществената услуга за пътнически превоз при разпределяне на железопътния капацитет;
- ✓ Автобуси по заявка и таксата за споделени пътувания;
- ✓ Единен превозен билет „Klima Ticket“, валиден за цялата мрежа на обществения транспорт;
- ✓ Наличие на алтернативни и гъвкави транспортни услуги като микрообществения транспорт;
- ✓ Множество правителствени инициативи, насърчаващи използването на екологичен транспорт, намаляващ въглеродните емисии: проекти за финансиране на еко транспорт; стратегии за ходене и за колоездене; популяризиране на предимствата на обществения транспорт, мерки за достъпност

на хора с увреждания;

✓ Единна информационна система, достъпна на страницата на Федералното министерство на транспорта, позволяваща планиране на маршрут с всички видове обществен транспорт, чрез лесен потребителски интерфейс.

Добри примери от Република Чехия

✓ Специално законодателство, уреждащо сухопътния и водния обществен превоз на пътници;

✓ Конкуренция на пазара на железопътни превозни услуги;

✓ Добре уредено транспортно планиране;

✓ Нормативна уредба на сдружаването на териториални единици с цел предоставяне на интегрирани транспортни услуги;

✓ Нормативно изискване за предоставяне на информация за тарифа и разписание на едно място;

✓ Единна информационна система за разписанията, поддържана от Министерство на транспорта;

✓ Нормативно регламентиране на стандартите за качество и безопасност на транспортната услуга;

✓ Нормативна уредба на контрола на договорите за обществена услуга от Службата за защита на конкуренцията;

✓ Нормативна уредба на превоза на лица с намалена подвижност;

✓ Нормативно задължение за осигуряване на заместващ автобусен транспорт при прекъсване на железопътния транспорт;

✓ Нормативно регламентирана процедура за изготвяне и съгласуване на железопътните разписания;

✓ Нормативно определен приоритет на обществената услуга за пътнически превоз при разпределяне на железопътния капацитет;

Добри примери от Кралство Нидерландия

✓ Специално законодателство, уреждащо сухопътния обществения превоз на пътници, а по отношение на някои разпореди е приложимо и за водния обществен транспорт;

✓ Отлично развит висококачествен железопътен транспорт, който се възприема като основна алтернатива на пътуването с личен автомобил при междуградско придвижване;

✓ Наличие на Единна информационна система за разписанията и нормативно определяне на нейното съдържание, което включва и информация за достъпност на спирки/гари и превозни средства за хора с увреждания;

✓ Нормативни предпоставки за добро координиране между отделните

видове транспорт, обусловено още в условията за възлагане на концесиите за обществен превоз, в които има задължение за посочване на информация за координация с обществения транспорт в съседните райони, както и с други форми на превоз на пътници;

✓ Участие на потребителски организации при консултиране на възлагането концесиите за обществен превоз, както и при консултиране на промяна на тарифи и разписания;

✓ Единен билет за цялата мрежа на обществен транспорт;

✓ Широка популярност на колоезденето като вид обществен транспорт/връзка към други видове обществен транспорт. Осигурен специален транспорт за специфични случаи и групи като инвалиди или лица със специални потребности.

✓ Достъпност на всички средства за обществен транспорт за инвалиди и лица със специални потребности.

✓ Отлична развита мрежа на метро линии в големите градове.

КАКВО Е ПРЕПОРЪЧИТЕЛНО ДА УРЕЖДА БЪДЕЩИЯТ ЗАКОН ЗА ОБЩЕСТВЕН ПРЕВОЗ В БЪЛГАРИЯ

I. Общи положения и дефиниции – дефиниране на единни понятия и обхват на приложение.

II. Осигуряване на транспортни услуги и транспортно планиране – дефиниране на отговорни органи и принципи на транспортно планиране

III. Интегрирани транспортни услуги – нормативна уредба на сдружаването на възложители на транспорт с цел предоставяне на интегрирани услуги

IV. Процедура по предоставяне на обществени услуги – регламентиране на възлагателни способи и основни принципи и изисквания

V. Компенсации – регламентиране на обща рамка на компенсациите и изисквания за прозрачност на информацията за изплатени суми на превозвачи

VI. Критерии за качество и безопасност – регламентиране на стандарти за качество и безопасност на обществения превоз, включващи въпроси като: достъпност на обществения транспорт за всички групи лица, в това число и за хора с увреждания; удобство на превозните средства, оптимална свързаност и координирани разписания; чистота и комфорт на превозното средство, максимално съкращаване на времето за пътуване и изчакване; удобство на системите за таксуване, измерващо се в критерии като: съвместимост на системите за таксуване, възможност за ползване на единен билет; предоставяне на достъпна и разбираема информация на пътниците относно тарифи, разписания, маршрути, спирки и гари (в т.ч. въвеждане на единна национална информационна система). Удачно е също да се възприеме подход, при който стандартите за качество и безопасност да бъдат разписани в приложение към закона или в подзаконов нормативен акт.

VII. Права на пътниците – общи правила за пътниците във всички видове транспорт, включително воден и въздушен, като се държи сметка за пряко приложимите регламенти на ЕС, уреждащи правата на пътниците в железопътния, автобусния и въздушния транспорт.

VIII. Тарифиране и единен превозен документ – в съответствие с предвиденото в Плана за възстановяване и устойчивост следва да се уреди нормативно въпросът за формиране на тарифи на превозвачите, както и задължението за поетапно въвеждане на единния превозен документ.

IX. Контрол – ясно дефиниране на контролните органи и на техните правомощия. Стриктен контрол за спазване на изискванията за качество и безопасност и правата на пътниците е удачно предвиждането на един контролен орган.

X. Административно-наказателни разпоредби – дефиниране на нарушения и санкции, административно -наказващи органи.

XI. Преходни и заключителни разпоредби – уредба на приложението на закона спрямо сключените преди влизането на закона в сила договори за обществен превоз и съответни изменения в други относими закони.