

MODELE DE ORGANIZARE A TRANSPORTULUI PUBLIC: EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ ȘI NAȚIONALĂ

**Autori: Liviu Andriuță, doctorand Veaceslav Bulat,
dr. în economie, conf. univ. Mihail ROȘCOVAN**

Business Consulting Institute

***Abstract:** Liberalizarea serviciilor de transport public urban a condus la creșterea numărului operatorilor de transport, dar și la diversificarea relațiilor între aceștia și administrațiile publice municipale. Reglementarea activității operatorilor de transport se realizează prin contracte de servicii în care se specifică volumul, calitatea și costul serviciilor prestate. În acest articol se prezintă experiența unor orașe din Letonia și Moldova în acest domeniu.*

***Cuvinte cheie:** transport public de călători, contract de prestări servicii, administrația municipală, operatori de transport.*

Organizarea și funcționarea transportului urban de călători este una din cele mai importante responsabilități ale administrațiilor publice municipale. Liberalizarea serviciilor de transport public urban a condus la creșterea numărului operatorilor de transport, dar și la diversificarea relațiilor între aceștia și municipalități. Reglementarea activității operatorilor de transport se realizează prin contracte de servicii publice în care se specifică volumul, calitatea și costul serviciilor prestate.

În practică națională și internațională cele mai utilizate contracte de servicii publice sunt contractele pe cost net și contractele pe cost brut. În cazul contractelor bazate pe cost net operatorul acoperă cheltuielile sale prin veniturile obținute de la transportul de pasageri și eventual printr-o compensare suplimentară, de regulă, legată de prestarea serviciilor pentru unele categorii social-vulnerabile la tarife care nu permit recuperarea cheltuielilor de exploatare. Pentru contractele bazate pe cost brut autoritatea de transport public achită operatorului costurile reale de exploatare. Principalele diferențe între aceste tipuri de contracte de servicii publice constau în:

- Modul de stabilire a obligațiilor de serviciu public, de monitorizare și evaluare a acestora; în cazul contractului pe bază de cost brut aceste obligații sunt exprimate prin indicatori cantitativi și calitativi și constituie baza plății serviciului efectuat calculat pentru volumul de vehicule-kilometri;
- Modul de împărțire a riscurilor – spre deosebire de contractul pe bază de cost net, în contractul pe bază de cost brut riscurile de exploatare sunt suportate în întregime de operatori, iar riscurile de încasari sunt suportate de autoritatea contractantă;
- Limitarea puterii relativ mari a unor operatori în cazul contractelor pe cost net, care de obicei se bucură de libertate mai mare, inclusiv în adoptarea unor decizii în planificarea transporturilor. În cazul contractului pe cost brut autoritatea contractantă are de obicei controlul deplin al organizării serviciului și administrarea veniturilor aferente serviciului.

Analiza practicilor recente prezentată mai jos pentru câteva orașe, realizată în cadrul proiectului „Parteneriat în Transportul Public - Parcul de Troleibuse Bălți”, implementat de Business Consulting Institute (Moldova) și Corporate Public Management Consulting Group (Letonia) [1], accentuează tendința de trecere de la contractul de servicii publice pe bază de cost net la contractul pe bază de cost brut.

La începutul anilor 2000 **municipalitatea din Riga** a decis să lanseze acțiuni în vederea reformării transportului public municipal. Motivul pentru aceasta a fost stagnarea transportului pe de o parte și deteriorarea situației companiilor de transport pe de altă parte. Ca rezultat, în anul 2003 a fost înființată o organizație umbrelă pentru operatorii de tramvaie, autobuze și troleibuze din orașul Riga. Doi ani mai

târziu, operatorii individuali ale diferitelor tipuri de transport public au fost comasate într-o singură întreprindere "Rigas Satiksme", făcându-l cel mai mare furnizor de transport public din orașul Riga.

Din anul 2005 Consiliul Local Riga și Rigas Satiksme au intrat într-un acord de delegare a drepturilor de furnizare a serviciilor de transport public. Pe lângă acordarea drepturilor exclusive de prestare a serviciilor de transport, municipalitatea le-a acordat și dreptul deplin de gestionare a întregului sistem de transport public, inclusiv dreptul asupra organizării parcarilor din or. Riga.

În ultimii 10 ani, Consiliul Local a sprijinit Rigas Satiksme în toate etapele de restructurare. Acest lucru a permis formarea unei baze constante de clienți și a modernizării parcului de mijloace de transport, precum și a infrastructurii conexe. Reformele implementate au dus la o puternică creștere a capacității financiare a societății rezultate în urma concentrării și o dezvoltare continuă a tuturor departamentelor companiei. Reformele prevăzute au permis formarea unei structuri de management eficiente, îmbunătățirea condițiilor de muncă a angajaților, precum și dezvoltarea capacităților personalului tehnic. Acest lucru a dus la o creștere a calității serviciilor pentru clienți și a eficienței serviciilor de transport public.

Municipiul Chișinău, cu o populație de peste 772 mii locuitori și o suprafață de 571,6 km², concentrează potențial și multe pârgii de influență economică, având, pe plan național, rolul unui centru urban strategic de influență și de dezvoltare a economiei naționale în ansamblu. Municipiu Chișinău este, de asemenea, unul din cele mai mari aglomerații urbane din regiune. Serviciul de transport public în mun. Chișinău au suferit transformări importante în ultimii 20 ani, urmare a schimbărilor sociale și a tranziției către economia de piață. În prezent transportul public urban al mun. Chișinău este de 4 tipuri – troleibuz, autobuz, maxi-taxi și taxi. Anual, în mun. Chișinău serviciile de transport sunt asigurate de:

- 321 troleibuze, inclusiv 13 articulate, care circulă pe 24 rute, conform planului-comandă, aprobat de către Primărie, emisia medie la linie este de 258 unități. Serviciul este prestat de Întreprinderea municipală „Regia transport electric Chișinău”;
- 152 autobuze, care circulă pe 28 rute, conform planului-comandă, aprobat de către Primărie, emisia medie la linie este de 93 autobuze. Serviciile sunt operate de Întreprinderea municipală „Parcul urban de autobuze”, Întreprinderea municipală „Prim Trans” și transportatori privați;
- Circa 2000 microbuze, de capacitate media și mică, care circulă pe 74 rute, deservite de 23 operatori privați – administratori ai rutelor de microbuze.
- 37 agenți economici sunt titulari de licențe pentru transportul auto de călători în regim de taxi, numărul unităților de transport utilizate în acest scop este de circa 2560¹.

Conform unor estimări recente, anual circa 454 milioane de călători beneficiază de serviciile de transport în mun. Chișinău [2]. Ponderea călătorilor transportați cu troleibuzele constituie circa 31,3%. Cu autobuzele sunt transportați circa 4% din călători. Cu microbuzele operatorilor privați sunt transportați circa 40% din călători, iar cu taxiurile circa 6%. O particularitate specifică Chișinăului este faptul că circa 19% din călători circulă cu transportul personal. Creșterea ponderii transportului personal în detrimentul transportului public, este rezultatul lipsei unei viziuni și strategii privind dezvoltarea transportului public iar utilizarea acestuia condiționează congestiunea traficului, limitarea spațiilor de parcare și de deplasare, creează condiții optime pentru accidente rutiere și creșterea poluării etc. Politicile promovate în țările europene în domeniu sunt orientate spre utilizarea transportului în comun și nu a celui privat.

În dependență de tipurile de transporturi sunt stabilite relații între municipalitate și prestatorii de servicii. Operatorii de transport privați (cu excepția taxiurilor) au obținut dreptul administrare și deservire a traseelor din rețeaua urbană de rute în bază de concurs. Concursurile au fost desfășurate în anii 2007-2008. De atunci astfel de concursuri nu se mai organizează. Noile rute se stabilesc provizoriu și se aprobă de Primărie. Rutele vechi își prelungesc contractele. Fiecare operator de transport activează în bază de contract fiind responsabil pentru: planificarea și organizarea procesului de trafic a călătorilor; exploatarea

¹ Calculele autorilor conform datelor de la întreprinderile prestatoare de transport.

și întreținerea tehnică și reparația parcului rulant; planificarea activității proprii și asigurarea siguranței și calității transportării călătorilor. Pentru serviciile prestate operatorii percep un tarif aprobat de către Consiliul municipal. Tariful este stabilit în baza Metodologiei calculării și reglementării tarifelor la serviciile prestate de către întreprinderile de transport de călători și a Regulamentului privind modalitatea de examinare și aprobare a tarifelor pentru serviciile prestate de către operatorii de transport de călători din raza municipiului Chișinău. Aceste documente sunt însă vechi și neactuale. Tarifele aprobate nu corespund calculelor Metodologiei.

Întreprinderea municipală „Parcul urban de autobuze” nu are un contract de prestări servicii încheiat cu Municipiul. Serviciile sunt prestat în baza statutului întreprinderii, Planului-comandă anual și a contractului Directorului Întreprinderii cu CMC. Conform contractului, Directorul efectuează administrarea întreprinderii în conformitate cu Statutul ei, purtând răspundere materială pentru obligațiunile întreprinderii, precum și pentru neexecutarea sau executarea neconformă a obligațiilor sale specificate în contract. Totodată, Directorul conduce și reprezintă întreprinderea în relațiile cu alte instituții și organe, asigură executarea deciziilor fondatorului, Primarului General și ale Consiliului de administrare. Clauze privind volumul, calitatea și alte cerințe esențiale sunt lipsă. Astfel, de relații contractuale reduc posibilitățile Municipality de monitorizare și control asupra gestionării conforme a patrimoniului municipal, activității întreprinderii, relațiilor financiare ale acesteia, modului de executare a serviciilor conform cerințelor.

Începând cu anul 2010, în scopul dezvoltării și promovării calității și eficienței transportului public în mun. Chișinău, cu suportul BERD, se implementează proiectului „Transport Public Chișinău”. În cadrul proiectului au fost procurate 102 troleibuze noi și sunt în implementare alte acțiuni menite să îmbunătățească activitatea ÎM „Regia Transport Electric”. Din 2011 între CMC și Întreprindere este semnat Contractul privind prestarea serviciilor de transport public, pe un termen de 10 ani.

Contractul este documentul juridic în baza căruia are loc prestarea serviciilor publice de transport cu troleibuzul. Anual, Primăria emite Planul de referință pentru Servicii, iar baza căruia Întreprinderea își aprobă Planul Operațional. Planul Operațional prevede programul de activitate a transportului în municipiu cu specificarea rutelor, stațiilor, numărului de unități de transport în circulație și parcursul vehicul-km. Conform contractului, Municipiul poartă răspundere pentru infrastructura de transport (benzi de circulație, amenajarea stațiilor, schema rutelor, punctele terminus). Întreprinderea este obligată să presteze serviciile doar în conformitate cu prevederile contractului și planul operațional agreeat, conform cerințelor de calitate specificate în contract.

Pentru prestarea serviciilor publice, Municipiul compensează Întreprinderea pentru prestarea serviciilor conform prețului pentru vehicul-km. Suma totală a compensației reiese din costul pentru un vehicul-km înmulțit la nr. de km parcurși cu deducerea veniturilor obținute de Întreprindere. Costul unui vehicul-km este stabilit conform unei metodologii indicate în Contract și este indexat anual conform unei formule de indexare și ea prevăzute în contract. Performanța Întreprinderii este evaluată conform indicatorilor de volum și calitate specificați în contract iar neîndeplinirea obligații cade sub incidența factorilor de penalizare, de asemenea, indicați în contract.

Municipiul Bălți este al treilea oraș după mărime din Republica Moldova, după mun. Chișinău și Tiraspol și are o populație de 128,7 mii locuitori. Orașul este situat la 130 km nord de Chișinău și este cel mai mare centru economic, comercial și industrial din partea de nord a țării. Până la declararea independenței Republicii Moldova prestarea serviciilor de transport public era o competență exclusivă a statutului. Din 1992 operatorii privați de transport de microbuze au intrat pe o piață de servicii nereglementată. Datorită concurenței acerbe și lipsei de finanțare pentru mijloacele rulante noi, întreprinderea de autobuze a fost lichidată în anul 1998. Astfel, în prezent transportul public în mun. Bălți este asigurat de [3]:

- 29 troleibuze, care circulă pe 3 rute, serviciul este prestat de Întreprinderea municipală „Direcția troleibuze”;

- 46 autobuze, care circulă pe 9 rute, servicii operate de transportatori privați;
- 122 microbuze, care circulă pe 10 rute, deservite de operatori privați.

Anual aproximativ 30 milioane de pasageri beneficiază de serviciile de transport public. Ponderea călătorilor transportați de parcul rulant de troleibuze este de circa 52,7%. Cu autobuzele sunt transportați circa 29,1% din călători. Restul aparține operatorilor de microbuze. Între cele trei rețele de transport există o suprapunere considerabilă. Rutele de autobuz și microbuz rulează paralel cu rutele de troleibuze. De exemplu, pe strada principală a orașului operează o ruta de autobuz, 5 de microbuz și o rută de troleibuz. Direcția specializată a Primăriei Bălți întreprinde măsuri pentru asigurarea coordonării integrate între aceste rețele, dar mecanisme și proceduri concrete de gestionare integrată lipsesc. Rutele private de transport sunt gestionate de 9 operatori, din care 5 domină 90% din servicii. Primăria oferă dreptul de operare pe rută. Principiul utilizat este ca operatorii să dispună atât de rute „profitabile” cât și mai puțin „profitabile”. În acest fel pe majoritatea rutelor operează mai mulți operatori. De exemplu: ruta 18, care traversează centrul orașului este deservită de 5 operatori.

Direcția specializată a primăriei asigură rolul de regulator al serviciilor de transport public. Lunar, Direcția elaborează planul serviciilor de transport public care cuprinde numărul de mijloace de transport pe fiecare rută și alocarea lor per operatori. Planul este aprobat de către viceprimarul responsabil de domeniu. În baza acestui plan, lunar, operatorii obțin fișe de rută pentru fiecare mijloc de transport. Fișa cuprinde numele operatorului, numărul rutei, mijlocul de transport cu care va fi efectuată prestarea serviciilor și obligațiile conducătorului auto. Modul de alocare a rutelor și a fișelor de rută este netransparent și fără concurs.

În anul 2011 întreprinderea de troleibuze a solicitat BERD o finanțare pentru modernizarea parcului rulant. În baza împrumutului, 3 mln Euro (sub garanția municipală), și 1,6 mln Euro grant, întreprinderea va moderniza parcul său prin achiziționarea a 23 troleibuze noi, plus echipament asociat. Prima condiție impusă de BERD a fost reglementarea prestării serviciilor de transport în baza unui contract de prestări servicii, valabil 10 ani.

La 10 octombrie 2013, Consiliul municipal Bălți a aprobat semnarea contractului de prestări servicii. În baza contractului, Municipiul stabilește rețeaua de rute și oferă întreprinderii dreptul exclusiv de prestare a serviciilor de transport public electric, iar întreprinderea se obligă să presteze aceste servicii în modul și în volumul stabilit în contract. În fiecare an Municipiul aprobă un volum de servicii prevăzut în Comanda anuală. Comanda include astfel de indicatori precum: lista și harta rutelor, lungimea fiecărei rute în km, viteza medie de deplasare, lista stațiilor de așteptare pe fiecare rută, orarul circulației și alți indicatori, în baza cărora se calculează numărul de rute planificat și parcursul în vehicul-km pentru fiecare rută ca sumă anuală și cu defalcare pe luni. Comanda include, de asemenea, prognoza numărului de călători transportați pe fiecare rută. Conform contractului comanda de servicii nu poate fi mai mică de 1,9 milioane vehicul-km în an.

Pentru prestarea serviciilor, Municipiul se obligă să compenseze „întreprinderea” conform tarifului pentru vehicul-km. Tarifalul include toate cheltuielile de transport pentru prestarea serviciilor și pentru anul 2014 va constitui 18,66 lei. Acest tarif se va actualiza anual cu un coeficient cumulativ de indexare. Municipiul va achita serviciile prin transferuri din bugetul municipal care se vor calcula ca diferența dintre volumul serviciilor (în lei), venitul întreprinderii obținut din vânzarea билетelor și alte venituri.

Noul sistem de relații contractuale va permite renovarea parcului de troleibuze, va conduce la creșterea eficienței costurilor prin reducerea costurilor de întreținere, o mai bună utilizare a personalului și va asigura performanță financiară printr-un raport adecvat dintre calitate și preț.

Bibliografie:

1. *Parteneriat în Transportul Public - Parcul de Troleibuse Bălți*. EBRD, Raport trimestrial, 2013
2. Victor Ceban. *Eficiența energetică a transportului rutier de persoane în regim urban din mun. Chișinău*. Chișinău, 2012
3. Guido Bruggeman, Eric Trel. *Technical Due Diligence*. EBRD. Balti Trolleybus Project, 2012