



Modulul 3c Reglementarea și Planificarea Transportului cu Autobuzul

**Transportul Durabil:
Îndrumar pentru factorii de decizie din orașele în dezvoltare**



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Privire generală asupra Îndrumarului

Transport durabil: Îndrumar pentru factorii de decizie din orașele în dezvoltare

Ce reprezintă acest Îndrumar?

Acest *Îndrumar* despre Transportul Urban Durabil abordează zonele majore ale cadrului politic pentru un transport durabil într-un oraș în dezvoltare. *Îndrumarul* este structurat în 20 de module.

Cui se adresează?

Îndrumarul este dedicat factorilor de decizie din orașele în dezvoltare, precum și consultanților acestora. Această audiență țintă se reflectă în conținutul materialului, care furnizează instrumentele unei politici adecvate într-o serie de orașe în dezvoltare.

Cum ar trebui utilizat acest Îndrumar?

Îndrumarul poate fi utilizat în mai multe moduri. Va trebui păstrat într-o locație, iar diferitele module furnizate oficialilor implicați în transportul urban. *Îndrumarul* poate fi ușor adaptat pentru a deveni suportul unui scurt curs de instruire sau poate servi ca material pentru întocmirea unui program de instruire în domeniul transportului urban, căi pe care le urmează GTZ.

Care sunt caracteristicile mai importante?

Caracteristicile majore ale *Îndrumarului* includ:

Orientarea practică, cu concentrare asupra unor practici ideale în planificare și reglementare, iar acolo unde este posibil, în experiența reușită din orașele în dezvoltare.

Cei care au contribuit la realizarea materialului sunt experți de vârf în domeniul lor.

Documentul este atrăgător și ușor de citit, tehnoredactat color,

Limbajul nu este foarte tehnic, termenii tehnicii fiind explicați, în limita posibilului,

Actualizările sunt realizate prin Internet.

Cum puteți obține un exemplar?

Pentru a comanda un exemplar, vă invităm să accesați paginile web www.sutp-asia.org sau www.gtz.de/transport. *Îndrumarul* nu este menit să aducă profit. Toate taxele impuse sunt stabilite numai pentru a acoperi costul tipăririi și distribuirii acestuia.

Comentarii sau reacții

Orice comentarii sau sugestii sunt binevenite, asupra oricărui aspect din *Îndrumar*, fie transmis prin Email la adresa transport@gtz.de, sau prin poștă la adresa:

Manfred Breithaupt

GTZ, Division 44

Postfach 5180

65726 Eschborn,

Germany

Module și colaboratori

Rezumatul Îndrumarului și Aspecte cruciale ale Transportului Urban(GTZ)

Orientare instituțională și politică

- 1a. *Rolul Transportului în Politica Dezvoltării Urbane* (Enrique Peñalosa)
- 1b. *Instituțiile de Transport Urban* (Richard Meakin)
- 1c. *Participarea Sectorului Privat în Asigurarea Infrastructurii de Transport* (Christopher Zegras, MIT)
- 1d. *Instrumente economice* (Manfred Breithaupt, GTZ)
- 1e. *Creșterea conștientizării publice asupra Transportului Urban Durabil* (Karl Fjellstrom, GTZ)

Sistematizarea teritorială și managementul cererii

- 2a. *Sistematizarea teritorială și Transportul Urban* (Rudolf Petersen, Institutul Wuppertal)
- 2b. *Managementul mobilității* (Todd Litman, VTPI)

Tranzit, mersul pe jos și cu bicicleta

- 3a. *Opțiuni ale Tranzitului în Masă* (Lloyd Wright, ITDP; Karl Fjellstrom, GTZ)
- 3b. *Tranzitul rapid cu autobuzul* (Lloyd Wright, ITDP)
- 3c. *Reglementarea & Planificarea transportului cu autobuzul* (Richard Meakin)
- 3d. *Protejarea și Extinderea Rolului mijloacelor de Transport nemotorizat* (Walter Hook, ITDP)

Vehicule și combustibili

- 4a. *Combustibili mai puțin poluanți și Tehnologii de vehicule* (Michael Walsh; Reinhard Kolke, Umweltbundesamt UBA)
- 4b. *Verificare & Întreținere și Evaluare rutieră* (Reinhard Kolke, UBA)
- 4c. *Vehicule pe două și trei roți* (Jitendra Shah, Banca Mondială; N.V. Iyer, Bajaj Auto)
- 4d. *Vehicule pe Gaz Natural* (MVV InnoTec)

Impacturi asupra mediului și sănătății

- 5a. *Managementul calității aerului* (Dietrich Schwela, Organizația Mondială pentru Sănătate)
- 5b. *Siguranța Rutieră Urbană* (Jacqueline Lacroix, DVR; David Silcock, GRSP)
- 5c. *Zgomotul și limite admise* (Civic Exchange Hong Kong; GTZ; UBA)

Resurse

6. *Resurse la dispoziția factorilor de decizie* (GTZ)

Module și resurse ce urmează a apărea

Se anticipează apariția unor module din domeniul precum *Instruirea Șoferului*, *Finanțarea Transportului Urban*, *Standardizarea și Planificarea Cotei de Participare*. Sunt în curs de a fi obținute resurse suplimentare, precum și un CD cu imagini despre Transportul Urban GTZ 2002, deja disponibil.

Modulul 3c

Reglementarea și Planificarea Transportului cu Autobuzul

Constatările, interpretările și concluziile prezentate în acest document se bazează pe informațiile culese de GTZ împreună cu consultanții săi, de parteneri și colaboratori ai unor surse de încredere. Cu toate acestea, GTZ nu garantează acuratețea sau exhaustivitatea informațiilor acestui document și nu poate fi răspunzător de erorile, omisiunile sau daunele ce pot fi înregistrate prin aplicarea sa

Câteva cuvinte despre Author

Richard Meakin deține diplome în științe politice, juridice și planificare a transportului. Și-a dedicat întreaga sa carieră profesională de 35 de ani transportului public, la început în calitate de director al unei companii de autobuze din Marea Britanie, apoi, timp de douăzeci de ani, proiectant și legislator guvernamental al transportului public în Hong Kong, pentru ca în ultimii zece ani să activeze în calitate de consultant internațional stabilit la Bangkok. Esența experienței sale a fost dobândită la Hong Kong, unde a jucat un rol cheie în dezvoltarea sistemului de transport public pentru soluționarea cerințelor ce au decurs din creșterea economică și demografică rapidă, în paralel cu menținerea la 80% a ponderii călătoriilor cu transportul public.

Richard Meakin a asigurat activități de consultanță în peste 20 de țări din Asia, Africa, Orientul Mijlociu și Caraibe. Majoritatea lor au constat în studii cu privire la organizarea, planificarea și reglementarea transportului public. Printre clienții săi s-au aflat agenții internaționale de sprijin, sectorul guvernamental și privat.

Autor:

Richard Meakin

Editor al Îndrumarului original:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
P.O. Box 51 80
65726 Eschborn, Germany
<http://www.gtz.de>

Divizia 44, Mediu și Infrastructură
Sector Proiect "Consultanță în Politica de Transport"

Cu aprobarea:
Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Germany
<http://www.bmz.de>

Director:

Manfred Breithaupt

Colectiv Editorial:

Manfred Breithaupt, Karl Fjellstrom, Stefan Opitz, Jan Schwaab

Imagine copertă:

Karl Fjellstrom
Stație de autobuz importantă din Nanjing, China, ian. 2002.

This module is part of GTZ's Sustainable Transport Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities, June 2003. The Sourcebook has 20 modules and can be obtained from GTZ through email to transport@gtz.de. This translation has been carried out by **DOINA ANASTASE - UNIUNEA ROMANA DE TRANSPORT PUBLIC**. GTZ cannot be responsible for this translation or for any errors, omissions or losses which emerge from its use.

Acest modul este parte a Îndrumarului *Transport durabil: Îndrumar pentru factorii de decizie din orașele în dezvoltare*, iunie 2003. Îndrumarul are 20 de module și poate fi obținut prin email la transport@gtz.de. Traducerea a fost asigurată de **DOINA ANASTASE UNIUNEA ROMÂNĂ DE TRANSPORT PUBLIC**. GTZ nu este responsabil pentru această traducere sau orice erori, omisiuni sau daune ce decurg din utilizarea sa.

Editor al versiunii în limba română:

UNIUNEA ROMÂNĂ DE TRANSPORT PUBLIC

Bld. Gh. Magheru nr. 6 - 8, Cladirea CICLOP
et. 6, cam. 15-16, Sector 1, Cod postal: 70156
Tel./Fax: 004021 311.1397
E-mail: office@urtp.ro; www.urtp.ro

Tipărirea ediției în limba română: UNIUNEA ROMÂNĂ DE TRANSPORT PUBLIC.

Tehnoredactare computerizată: **VIORICA SARMAN - UNIUNEA ROMÂNĂ DE TRANSPORT PUBLIC.**

1. Introducere	1	7. Acordarea licențelor / francizelor prin licitare competitivă	26
1.1 Scopul acestui modul	1	7.1 Competiția: o forță pentru progres	26
1.2 Criteriile de definire a nivelului de dezvoltare	2	7.2 Crearea competiției prin licitare	28
Cadrul politic și de reglementare	2	7.2.1 Principiile licitării	28
Para-tranzitul	2	7.2.2 Condiții pentru o licitare reușită	29
Subvenția oficială	2	7.2.3 Aspecte practice ale licitării	30
1.3 Obiectul modulului	3	8. Concluzii	31
2. Elemente de organizare	3	Referințe	32
3. Politica de Transport Public	4		
3.1 Scop și conținut	4		
3.2 Strategii	5		
4. Procesul de planificare	6		
4.1 Datele planificării	6		
4.1.1 Performanțe și standarde pentru indicatorii serviciului de transport	8		
4.1.2 Calitatea indicatorilor serviciului	10		
4.2 Procesul de planificare	11		
4.3 Rezultatele planificării	12		
5 Structura și componentele industriei	15		
6. Principii de reglementare	17		
6.1 Strategii de reglementare	17		
6.2 Instrumente de reglementare	17		
6.2.1 Legislația	18		
6.2.2 Licențe și francize	18		
6.3 Proceduri de reglementare	21		
6.4 Capacitatea instituțională	21		
6.5 Tarife	23		
6.6 Vidul legislativ	25		

1. Introducere

1.1 Scopul acestui modul

Acest capitol furnizează orientări în ce privește planificarea și reglementarea sistemelor de transport cu autobuzul în orașe mari din țările în dezvoltare, ale căror sisteme de transport public urban sunt "mai puțin" dezvoltate.

Termenul de "autobuz" include toate acele servicii pentru călători, pe rute fixe, frecvente, incluzând toate dimensiunile de autobuz: de la microbuzele cu 9 locuri (Bali, Indonezia) la cele mai mari platformele duble și rigide de 12metri (Hong Kong, Dhaka, Mumbai) și autobuzele bi-articulate din Curitiba, Brazilia.

Industria autobuzelor pentru transport cuprinde o gamă largă de regimuri de exploatare, de la proprietari individuali ai unor organizații libere (orașe din Indonezia, Pakistan, Bangladesh, Filipine) și până la întreprinderi mari de autobuze în parteneriat privat (Singapore, Hong Kong) și întreprinderi publice de stat [orașe din China, Bangkok, Damri în 14 orașe din Indonezia, BRTC (Bangladesh Road Transport Corporation) în Dhaka] conform Fig. 1.

În general, stadiul dezvoltării sistemului de transport urban cu autobuzul dintr-un oraș va reflecta nivelul global al dezvoltării sale economice, dar sunt și numeroase excepții. Există orașe unde sistemul de autobuz este mult mai avansat decât în alte orașe cu venit similar și decât în alte orașe din aceeași țară (de exemplu Curitiba din Brazilia și Bogota din Columbia). Sunt și alte exemple în care sistemele de autobuze sunt relativ mai puțin avansate decât exprimă nivelul lor general de dezvoltare (cum este Kuala Lumpur).

Există numeroase explicații pentru aceste diferențe între nivelurile de dezvoltare ale serviciilor de transport cu autobuzul. Între acestea, predomină situația în care orașele beneficiază de cele mai eficiente sisteme de transport cu autobuzul (precum Singapore, Hong Kong, Curitiba) deoarece guvernele acestor țări s-au angajat ele însele în dezvoltarea serviciilor de transport public, prin politici solide și pe termen lung. Aceste politici sunt deseori aplicate în paralel cu stimulente în dezvoltarea controlului sistematizării teritoriale orientat către transport, precum și cu măsuri de limitare a utilizării vehiculelor private. Continuitatea politicii în aceste orașe reflectă continuitatea și autoritatea guvernării lor sau a administrațiilor lor locale. Poate de asemenea reflecta influența campionilor individuali (Bogota, Curitiba) și a factorilor culturali sau istorici.



SURABAYA



CAIRO



BANGKOK

Fig. 1

Prezentarea unei serii de reglementări ale autobuzelor, de la paratranzitul din Cairo, "camelios" din Havana, microbuzele din Surabaya, autobuzele articulate din Bangkok, până la cele dublu-articulate pentru 270 de călători din Curitiba.

Karl Fjellstrom, Manfred Breithaupt (Cuba)



HAVANA



CURITIBA

1.2 Criteriile de definire a nivelului de dezvoltare

Nivelul de dezvoltare al unui sistem de transport public urban poate fi măsurat prin diverse criterii. Următoarele criterii diferențiază sistemele de transport public aflate la nivele de dezvoltare mai "scăzute" sau mai "ridicate":

- dacă există un cadru politic coerent,
- dacă sistemul de transport public, oficial reglementat, a putut răspunde solicitărilor în creștere, sau, alternativ, dacă o parte considerabilă a cererii este acoperită de mijloacele de "paratranzit" neoficiale (în bună măsură nereglementate),
- dacă există un sistem oficial al subvențiilor.

Aceste trei criterii sunt descrise în cele de mai jos. Ele arată:

- dacă guvernul a adoptat o concepție coerentă în ce privește gestionarea transportului urban, față de reacții la evenimente, pe măsură ce acestea apar,
- dacă guvernul are capacitate administrativă și tehnică suficientă pentru a planifica și reglementa efectiv aceste servicii,
- dacă a existat voința politică de a lua decizii dificile, precum menținerea tarifelor pe autobuz la niveluri care să permită operatorilor să acopere costurile, sau să ia măsuri care să diminueze utilizarea automobilelor private.

Cadrul politic și de reglementare

Existența unor politici explicite care susțin transportul public, care stabilesc o ierarhie a diverselor mijloace de transport, precum și a tarifelor de transport, este o caracteristică a sistemelor dezvoltate. La fel de importantă este capacitatea de a implementa aceste politici și de a susține implementarea lor progresivă. Sistemele dezvoltate au abordat în mod uzual aspectul exploatării transportului public în proprietate publică sau privată, sau o combinație a celor două forme de proprietate.

Para tranzitul

Para tranzitul este un sector al transportului public neoficial. Caracteristicile acestuia sunt vehiculele mici, în proprietate individuală sau la scară mică, adeseori autoreglementat sau controlat de grupuri neoficiale, deseori cu vehicule închiriate șoferilor cu ziua. Deseori acest sistem se dezvoltă spontan, pentru a acoperi golurile de capacitate, calitatea și

tarifele transportului public oficial. Câteva exemple sunt: cele 5000 de navete din Bangkok, miile de vehicule în remiză (automobil charter cu șofer) din Buenos Aires, precum și autobuzele publice ușoare din Hong Kong. Uneori, acesta se dezvoltă în absența unui sistem oficial de transport public. Un mare număr de vehicule în sistem para tranzit, prin existența lor în trafic, arată de obicei deficiențele sistemului oficial de transport. Prezența lor poate de asemenea arăta incapacitatea guvernelor de a administra eficient reglementarea, deseori datorită unui cadru legislativ inadecvat. Un sistem de transport urban cu autobuzul insuficient dezvoltat poate atrage mijloace para tranzitare în mod predominant (orașe din Indonezia și Pakistan). Sectorul para tranzitar se va diminua, cel puțin în raport cu întreg sectorul de transport public, pe măsură ce dezvoltarea progresează.

Subvenția oficială

Existența unui sistem de acordare a subvențiilor este un indicator al dezvoltării deoarece acesta necesită o politică stabilă (subvențiile recunosc importanța socială și economică a transportului public urban), o capacitate administrativă și analitică destul de ridicată, precum și controlul exact al datelor despre costuri și încasări. Deoarece subvențiile sunt plătite din fondurile publice, administratorii și cei care le primesc sunt deopotrivă responsabili de utilizarea acestor fonduri. Deseori, creșterea valorii subvențiilor aduce transportul public urban în topul agendei politice, în locul deficiențelor serviciilor furnizate.

Numeroase orașe în dezvoltare au o companie de autobuze, în proprietate publică, care suferă pierderi acoperite "automat" din fondurile publice. Acest lucru nu este privit ca o subvenție oficială conformă cu definiția normală. Într-adevăr, o astfel de situație este obișnuită în sistemele mai puțin dezvoltate și reflectă dificultatea în rezolvarea dilemei politice între a asigura un serviciu public și a câștiga un profit din resursele investite.

Trebuie observat, totuși, că numeroase orașe în dezvoltare dețin sisteme de transport cu autobuzul care funcționează fără subvenții. În plus, numeroase sisteme avansate, precum cele de la Curitiba și Bogota, funcționează de asemenea fără subvenții.

Aplicând cele trei criterii menționate mai sus, orașe importante din Asia de Sud și de Sud-Est, printre care Colombo, Jakarta și orașe secundare din Indonezia, Dhaka, orașe din Pakistan, Thailanda, Philippine (cu excepția Singapore), Africa,

America de Sud (cu câteva excepții notabile) și câteva orașe din Orientul Mijlociu pot fi considerate toate ca sisteme în dezvoltare. Toate orașele avansate din Europa, America de Nord și Australia sunt excluse de la această definiție.

Chiar și unele orașe cu sistem de cale ferată de tranzit în masă, precum Bangkok, dețin sisteme de autobuze relativ "nedezvoltate", conform definiției de mai sus. Hong Kong și Singapore au depășit probabil pragul "dezvoltării" în acest sens pe la mijlocul anilor 1970.

1.3 Obiectul modului

Obiectivul acestui modul este de a descrie principiile și procedurile menite să ajute autoritățile din orașele cu sisteme de transport cu autobuzul "mai puțin dezvoltate". Este esențial ca aceste autorități:

să recunoască importanța și necesitatea de a menține un set coerent de politici, să stabilească bazele planificării și reglementării sistematice a transportului public, odată aceste baze stabilite, să identifice pașii prin care sistemul va continua să se dezvolte, pe măsură ce politicile progresează, resursele umane și financiare suplimentare devin disponibile și se dobândește experiență.

Supraîncărcarea reglementării

Factori care afectează volumul reglementării.

Sarcina unei reglementări cât de mare trebuie să fie efortul de reglementare pentru a determina operatorul să facă față obiectivelor serviciului este determinată de:

Structura industriei. Cine trebuie supus reglementărilor? Câte unități sunt în exploatare? Sunt proprietate publică sau privată? La ce stimulente răspund aceștia? Corespunde politica de reglementare intereselor lor sau există o rezistență și implicit necesitatea unei monitorizări și constrângeri la nivel înalt?

Scopul și profunzimea reglementării. Câți parametri de exploatare sunt reglementați (rută, tarif bilete, grafic exploatare, număr și tip vehicul, alți parametri)? Cât de concretă este reglementarea sunt toți parametrii specificați în detaliu sau există o serie de parametri față de care operatorii sunt liberi să reacționeze la oferta pieței fără a cere aprobare?

Sursa: Dorsch Consult 1999

2. Elemente de organizare

Există cinci pași esențiali, de parcurs ierarhic, în organizarea unui sistem de transport public.

1. **Pregătirea unui plan coerent al politicii de transport urban, precum și evidențierea strategiilor de implementare a acestora.** Așa cum se prezintă în Modulul 1a: *Rolul Transportului în Politica Dezvoltării Urbane*, stabilirea bazelor este un pas important în politica de transport pentru orașul care definește principiile, obiectivele și prioritățile în utilizarea căilor rutiere și a mijloacelor de transport public și privat, inclusiv trecerile pietonale și vehiculele ne motorizate. O politică de dezvoltare a transportului public va fi cu atât mai eficientă cu cât este susținută de celelalte politici, în particular cea de sistematizare teritorială încurajând densitatea ridicată pe culoarele de transport public, iar măsurile de management a mobilității să descurajeze utilizarea automobilului.
2. **Instalarea unui proces de planificare eficientă** Este esențial ca guvernarea orașului să aibă capacitatea de a monitoriza sistemul de transport, de a analiza datele pentru a previziona tendințele, și de a proiecta măsuri eficiente pentru a influența dezvoltarea în viitor, orientată către obiectivele politicii.
3. **Specificarea unei structuri și componente adecvate și gestionabile a industriei de transport public.** Componenta acestei industrii înseamnă numărul de vehicule, dimensiunea vehiculelor și a parcului de vehicule, combinarea diverselor forme individuale și asociate, și dacă întreprinderile sunt în proprietate publică. În multe cazuri structura industriei nu poate fi ușor schimbată datorită intereselor mari de a păstra starea de fapt. În general, o condiție a unei reglementări eficiente este ca proprietatea fragmentată să fie consolidată în organizații unitare pe cel puțin o linie.
4. **Realizarea unui regim reglementar adecvat** Regimul de reglementare trebuie să definească forțele, obligațiile și libertățile atât ale autorităților cât și ale operatorilor. Combinarea puterilor decizionale și a stimulentei trebuie să fie eficientă în determinarea industriei de transport public care să corespundă politicilor și planurilor guvernamentale. (vezi caseta "Supraîncărcarea Reglementărilor").
5. **Stabilirea unei planificări eficiente și a unei instituții de reglementare.** Instituțiile de planifi-

Supraîncărcarea reglementării - strategii de refacere a echilibrului

Obiectivul	Strategia
Reducerea numărului de clienți	Interacțiunea cu un număr limitat de organizații rutiere (asociații, regii sau companii) în locul a 5.600 operatori individuali de vehicule
Reducerea profunzimii și scopului controlului reglementar	Reglementarea va trebui să se concentreze asupra unei politici de planificare și reglementare strategică cu rol orientativ neimplicându-se în detalii operaționale. Transferarea responsabilității mai mult către coordonarea internă a rutei și a aspectelor organizaționale. Acordarea organizatorilor rutei a unei libertăți în reglarea serviciilor care să corespundă cererii, în limita orientărilor.
Reducerea complexității reglementării	Simplificarea categoriilor de vehicule și rute. Eliminarea reglementărilor redundante. Alegerea operatorului ideal prin licitare: se reduce astfel intervenția prin reglementări

Sursa: Dorsch Consult 1999

care și reglementare a industriei de autobuze, odată înființate, trebuie să fie pe deplin capabile să administreze procedurile de planificare și reglementare. Sunt multe cazuri în care instituțiile nu sunt capabile să realizeze aceste activități, fie deoarece componența industriei este prea fragmentată fie deoarece instrumentele de reglementare nu sunt adecvate structurii industriei și obiectivelor politicii. În unele orașe, sistemul de reglementare a fost preluat dintr-o altă perioadă și nu mai este eficient în reglementarea actualei structuri a industriei de autobuz. În astfel de cazuri, apare o "reglementare supraîncărcată", ce permite celor care reglementează să impună parțial sau selectiv reglementările. Acest lucru conduce deseori la practici birocratice și corupte precum și la un "vid în reglementare" acoperit de organizații ilicite.

"Deficiențele sistemului nu pot fi depășite prin măsuri fragmentate. Nici răspunsul la astfel de situații nu stă în investirea în mici facilități. Este mai degrabă necesară reforma organizării sectorului de transport public și a sistemului său legislativ, împreună cu măsuri de limitare a creșterii și impactului traficului rutier".

Dorsch Consult, BUIP, 1999

Aceste cinci etape esențiale în organizarea unui sistem de transport urban cu autobuzul sunt prezentate în detaliu în secțiunile următoare ale prezentului *Îndrumar*.

3. Politica de transport public

3.1 Scop și conținut

Proiectarea, adoptarea și menținerea unei politici coerente și realiste de transport public, care să se încadreze în limitele resurselor disponibile, este fundamentală în reglementarea și planificarea transportului cu autobuzul.

Politica de transport public va fi o componentă a unei politici mai vaste a transportului urban prin care se vor stabili politici mai ample de dezvoltare urbană, inclusiv obiective sociale, economice, de mediu și sistematizare teritorială.

Politicile de transport public din diferite orașe ale aceleiași țări se pot baza pe aceleași principii, care pot fi definite printr-o legislație națională. Trebuie așadar să existe o politică națională pentru transportul public urban, care să definească obiectivele, strategiile, prioritățile și programele la nivel național. Altfel, politica de transport public pentru un oraș poate diferi considerabil față de cea a unui alt oraș (de exemplu, politica de transport și sistematizare teritorială integrată din Curitiba, Brazilia, diferă de cea din Sao Paulo).

Cele trei principii politice care au asigurat baza unor politici publice reușite în Singapore și Hong Kong timp de treizeci de ani constituie un punct de pornire excelent și sunt recomandate orașelor mari cu populație densă:

- dezvoltarea infrastructurii de transport,
- îmbunătățirea sistemului de transport public,
- gestionarea cererii în utilizarea căilor rutiere.

În unele țări, ascendența economică și dimensiunea disproporționată a orașului capitală pot justifica

măsuri politice speciale, poate impunerea utilizării autobuzelor mari, realizarea șinei pentru tranzitul în masă, precum și limitarea utilizării automobilului privat. Politica de transport public va trebui să abordeze printre alte aspecte:

sarcina de echilibrare în viitor a mijloacelor de transport privat cu cele publice și gradul în care investițiile, politicile fiscale și de management rutier ar trebui să favorizeze utilizarea transportului public față de vehiculele private, în ce măsură forțele pieței (opuse direcției guvernamentale) ar trebui utilizate ca stimulent în dezvoltarea sistemului de transport public, oportunitatea de a controla tarifele pentru a asigura disponibilitatea prin încasări mai reduse sau grupuri defavorizate, dacă tarifele ar trebui scăzute prin subvenții și, în acest caz, cum se asigură eficiența și cererea competentă.

“O politică coerentă și realistă de transport public, în limitele resurselor disponibile, este fundamentală în planificarea și reglementarea transportului cu autobuzul”.

Politica de transport urban trebuie făcută publică, spre consultarea tuturor celor implicați dar și a comunității, inclusiv organizarea unor întâlniri în acest scop. În spiritul comentariilor primite, politica va trebui revizuită acolo unde este necesar și republicată, la fiecare doi sau trei ani. Procesul de consultare, în special atunci când acesta este rezultatul unui oarecare consens, poate spori autoritatea agențiilor guvernamentale în depășirea rezistenței la propuneri. Interesele unei minorități trebuie bine cântărite față de beneficiile comunității ca un întreg, în numeroase aspecte ale transportului.

3.2 Strategii

Definirea politicii va trebui susținută prin strategii. Strategiile sunt acele măsuri luate pentru implementarea politicilor. Acestea vor trebui să conțină sarcini clare și un grafic de eșalonare a implementării. Se presupune că într-un oraș în dezvoltare aceste strategii trebuie să cuprindă:

stabilirea priorităților în alocarea spațiilor rutiere între cei care concurează prin cererile de utilități, fațade, pietoni, vehicule nemotorizate,

vehicule de transport public cu stațiile aferente, zonele de parcare și deplasare a vehiculelor, îmbunătățirea capacității rutiere, prin managementul traficului, măsuri de constrângere, ameliorarea vitezei medii a autobuzului către 15-18 km/h, realizând acest lucru prin măsuri de acordare a priorității autobuzului, acolo unde acest lucru se justifică, înființarea unor instituții mai eficiente în implementarea politicilor și planurilor, limitarea sau reducerea rolului mijloacelor de para tranzit până la un anumit nivel, prin îngădirea acestora pe rute secundare, printr-o strategie progresivă de asigurare a competiției și impunerea restricțiilor, și prin consolidarea proprietăților fragmentate în companii sau cooperative pentru a facilita controlul lor, revizuirea traficului rutier, a legislației pentru transport și a sistemului de licențiere pentru crearea unor autorități corespunzătoare, garantarea faptului că serviciile de transport public oferă complexitate, siguranță, o acoperire judicioasă a orașului, asigură o serie de servicii de primă calitate (aer condiționat, locuri suficiente), asigurarea furnizării unei infrastructuri de autobuz adecvată, inclusiv stații, acoperișuri, terminale și facilități de întoarcere/schimbare a direcției, acordarea priorității rutelor pietonale pentru accesarea stațiilor de autobuze și terminale.

Îmbinarea sarcinilor de adoptat va depinde de starea existentă și performanțele sistemului de autobuze. Performanțele pot fi măsurate în raport cu diverse criterii:

performanțele realizate în alte orașe în condiții comparabile,
criterii obiective de performanță (lista completă a acestora este redată mai jos),
reacția utilizatorilor și potențialilor utilizator, fie nemulțumiri și sugestii spontane ale acestora, fie prin sondaje sistematice asupra atitudinii lor.

4. Procesul de planificare

Linia de autobuz și planificarea serviciului nu trebuie să fie sofisticate sau să necesite resurse considerabile, ci trebuie să fie graduală, sistematică și realistă. Numeroase agenții de reglementare a transportului nu aplică un proces simplu de planificare sistematică, deoarece calificarea lor de bază nu le-o permite, iar constrângerile asupra implementării schimbărilor sunt percepute de către aceștia ca fiind foarte severe.

Atunci când este vorba despre un număr mic de operatori mari, în special dacă aceștia au franciză sau zone de influență, iar cadrul reglementar le conferă o oarecare responsabilitate de a asigura un serviciu adecvat în acele zone, cadrul reglementar poate specifica faptul că planurile vor trebui pregătite chiar de către operatori.

Dacă este vorba despre un număr mare de operatori mai mici, mai ales atunci când mai mulți operatori deservește aceeași rută, atunci elaborarea planurilor de către aceștia nu este fezabilă. În acest caz, autoritatea trebuie să preia planificarea rețelei, specificarea rutelor, frecvențele minime, orele de funcționare și eventual tarifele. Cadrul reglementar va trebui să prevadă un mecanism prin care noile rute și modificările în rutele existente să poată fi distribuite între operatori, sau eventual impuse acestora. Așa cum se va arăta mai târziu, acest lucru este dificil de implementat în practică.

Într-un sistem combinat, guvernarea poate să preia planificarea rutei pentru sectorul operatorilor mici, iar operatorii mari, inclusiv operatorii aflați în subordinea statului, să-și realizeze propriile propuneri de planificări pe care să le supună aprobării guvernamentale. Va fi apoi nevoie de o autoritate care să analizeze planurile depuse de către operatori, pentru a se asigura de faptul că obiectivele generale sunt respectate și pentru a rezolva orice propunere conflictuală.

Planificarea serviciului de transport cu autobuzul este un proces ciclic și progresiv. Ciclul planificării este ilustrat în Figura 2. Ciclul poate fi repetat în fiecare an, dacă capacitatea instituțională permite, sau sistemul de transport suferă schimbări rapide, sau la fiecare doi ani atunci când sistemul este mai stabil iar capacitatea instituțională este limitată.

Limitele planificării

Planificarea ar trebui să se facă pentru o perioadă cuprinsă între doi și trei ani, pentru modificări

precum extinderea serviciilor pentru o zonă recent urbanizată, ceea ce implică o nouă infrastructură, cum ar fi terminale noi și depouri. Timpul aferent pentru obținerea terenului și construirea unui nou depou de autobuze poate fi de doi ani. Este importantă recunoașterea necesității de a avea o infrastructură pentru transportul public, iar prevederea acesteia să se asigure chiar dintr-un stadiu de început al procesului de planificare a sistematizării teritoriale.

Un termen de doi ani este suficient pentru implementarea modificărilor în rețea, ceea ce necesită achiziționarea și finanțarea unui număr semnificativ de autobuze mari, sau unde este prevăzut un proces de licitare. Durata de livrare a unor autobuze noi poate fi de până la un an.

Dacă rețeaua este mică, dotată cu vehicule mici produse în serie, cu mai mulți operatori mici, este suficientă o planificare pe termen de un an sau șase luni.

Planul anual ar trebui publicat în formă de propunere. Consultarea trebuie să constituie parte a ciclului.

Scopul principal al planificării este de a afla cât sunt de bine cunoscute nevoile utilizatorilor de transport public și a potențialilor utilizatori și de a elimina orice diferență între ceea ce se oferă și ce se dorește. Astfel, sunt două elemente de amintit:

- evaluarea serviciilor care sunt furnizate,
- stabilirea serviciilor necesare pentru a veni în întâmpinarea cererii sau a obiectivelor politice.

Procesul de planificare ilustrat în Figura 2 poate fi definit prin date de intrare, procese și date de ieșire, fiecare dintre acestea fiind detaliate în cele ce urmează.

4.1 Datele planificării

Datele de intrare ale procesului de planificare sunt:

- obiective de politică strategică,
- starea și performanțele sistemului de transport existent, măsurate prin numeroși parametri, mulți dintre aceștia provenind din programul de monitorizare și reacțiile primite de la utilizatori și participanții în trafic,
- infrastructura de exploatare (noi căi rutiere, terminale, scheme de management al traficului, modificări ale vitezelor din trafic, măsuri de prioritate a autobuzului),
- studiu de piață (previziuni în ce privește cererea globală de transport public, redistribuirea populației, noi locuințe, zone comerciale, de educare sau industriale, viteza de motorizare, costul combustibilului și taxe de înregistrare,

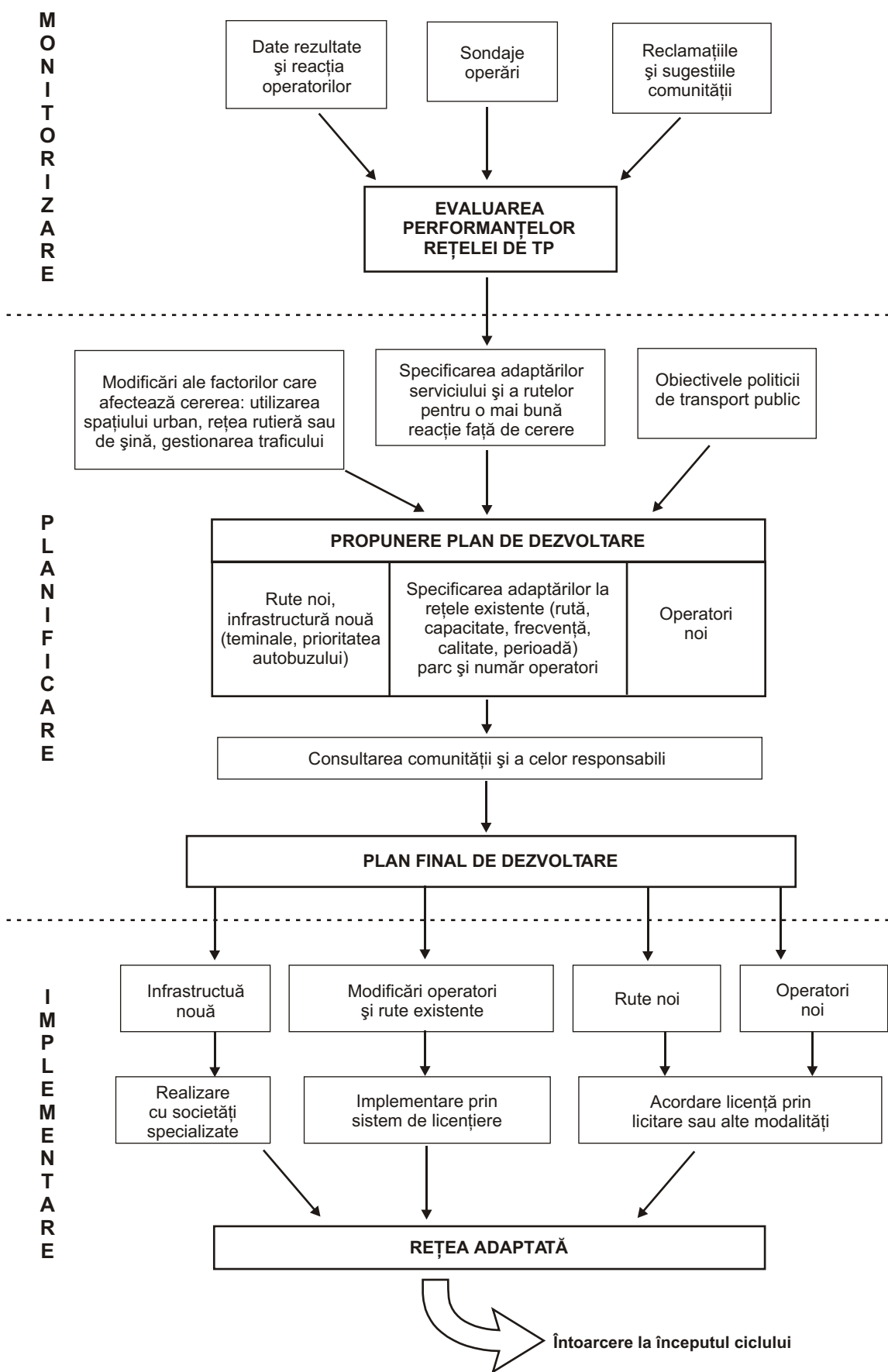


Fig.2
Ciclul planificării

Productivitatea redusă a microbuzelor din Bali

Timpul alocat pentru așteptarea la terminale are un impact semnificativ asupra productivității vehiculului. La Denpasar, Bali, s-a constatat că majoritatea minibuzelor parcurgeau zilnic 60-80 km, efectuând patru trasee. Un vehicul tipic angkot din Denpasar consumă 5 ore, adică 21% din timpul unei zile, pentru a parcurge un traseu și alte 5 ore la terminalul unde aștepta pentru plecare.

(BUIP, 1999)

controlul și taxarea parcării, modificări ale capacității sau a tarifelor mijloacelor concurente, legale sau ilicite), nivelul veniturilor - o creștere rapidă a economiei va permite o creștere proporțională a celor care vor recurge la vehicule private, dacă sistemele de transport public nu se dezvoltă pentru a răspunde aspirațiilor crescânde de confort și comoditate. Piața domeniului de transport va trebui să înceapă diversificarea serviciilor, încă din primele etape, mediul legislativ și instituțional.

Deoarece planificarea este un proces ciclic continuu, datele despre starea și performanțele sistemului existent de transport trebuie permanent monitorizate. Datele vor include *indicatori de performanță* cantitativi precum și indicatori care să măsoare limitele până la care cererea, în ce privește *cantitatea și calitatea serviciului*, este satisfăcută. Datele solicitate sunt descrise în cele de mai jos.

4.1.1 Performanțele și standardele indicatorilor serviciului

Resursele investite în serviciile transportului cu autobuzul trebuie utilizate la cel mai productiv și eficient nivel. În acest scop este necesară evaluarea performanțelor operaționale ale serviciului cu autobuzul precum și standardul la care acest serviciu este oferit utilizatorilor. Indicatorii de performanță, aleși cu grijă, pot evidenția deficiențele serviciilor și arată unde se impun îmbunătățiri. Utilizați ca și un sistem de monitorizare, indicatorii de performanță vor detecta schimbările în tendințele operaționale și furnizează mijloacele pentru evaluarea îmbunătățirilor și a schimbărilor. Monitorizarea va trebui să se bazeze pe date care pot fi obținute relativ ușor, fără a se baza prea mult pe datele transmise de operatori. Sunt necesare sondaje în teren pentru a obține anumite date. În cele de mai jos se recomandă câțiva indicatori importanți de performanță în exploatare. Unii dintre acești parametri sunt preluați de la Banca Mondială (1987).

Volumul de călători

Un indicator de bază al productivității este numărul de călători transportați, în funcție de capacitatea sistemului. Acesta se exprimă prin numărul mediu al călătorilor transportați zilnic cu autobuzul. Indicatorul poate fi utilizat la nivelul rețelei, a operatorului sau a serviciului. O companie de transport cu autobuzul, al cărei management este considerat bun, în limitele

rezonabilului, ar trebui să atingă cifra de 1.000 - 1.200 de călători/zi/autobuz, la un autobuz cu un singur nivel și cu o capacitate maximă de 80 de călători. Comparativ, minibuzele din Nairobi, cu o capacitate de 12 - 25 de călători, transportau în medie circa 200 de călători pe zi, iar microbuzele cu 10 locuri, din Jakarta, transportau circa 100 de călători zilnic. În anul 1999 în Bali volumul mediu de călători era de aproximativ 70 pe zi și autobuz.

Alte aspecte ale productivității sunt:

îmbarcări călător/călătorie/vehicul,
numărul rutelor efectuate zilnic de fiecare vehicul

“Deoarece planificarea este un proces ciclic continuu, datele despre starea și performanțele sistemului existent de transport trebuie permanent monitorizate”.

Utilizarea parcului de autobuze

Procentul din parcul de autobuze care pot fi puse în circulație în fiecare zi arată eficiența aprovizionării și întreținerii, precum și a personalului disponibil. O companie de transport bine gestionată va realiza un grad de utilizare a parcului de 80 - 90%. În multe orașe în dezvoltare autobuzele sunt în proprietatea individuală sau a unor grupuri mici, mulți dintre aceștia fiind proprietari și șoferi în același timp. Din cauza lipsei monitorizării și a presiunii politice, numărul liniilor cu licență este deseori foarte ridicat, față de cererea călătorilor, iar vehiculele fără licență pot de asemenea circula. Ca o consecință asupra capacității, vehiculele trebuie să aștepte la rând la terminale pentru a înregistra o încărcare completă (vezi nota laterală).

Kilometri vehicul

Un alt indicator al productivității unui parc de autobuze este distanța totală parcursă de autobuzele în exploatare, de regulă exprimată prin media kilometrilor parcurși de un autobuz într-o zi. Un serviciu de autobuz considerat a fi exploatat rațional ar trebuie să realizeze circa 210 - 260 vehicul-kilometri per autobuz și zi. Lungimile liniilor și numărul traseelor parcurse zilnic de un vehicul ar trebui de asemenea monitorizate. În general, liniile lungi sunt mai vulnerabile la dislocări, prin întârzierile datorate traficului aglomerat. Acestea prezintă de asemenea constrângeri în programare.

Defectarea în exploatare

Ponderea autobuzelor care se defectează în exploatare este un indicator al vârstei vehiculului, al standardelor de întreținere și conducere. Se presupune că, la un parc întreținut corespunzător, defecțiunile pot apărea la un număr mai mic de 8 - 10% din autobuzele exploatare zilnic.

Consumul de combustibil

Consumul de combustibil depinde de dimensiunea și sarcina vehiculului, de tipul motorului și al combustibilului, de configurația drumului (pantă) și de condițiile de trafic din zona liniei de autobuz. Standardele de întreținere și conducere au de asemenea o influență considerabilă. Consumul de combustibil pentru un sistem bine întreținut ar trebui să fie de maxim 20 litri la 100 km pentru minibuze.

Structura de personal

Media personalului de exploatare, administrativ și întreținere per autobuz este un indicator important al eficienței la nivelul unei societăți de transport. Se consideră eficient un număr de patru angajați per autobuz. Trebuie făcută o reducere corespunzătoare pentru oricare dintre activitățile contractate, cum ar fi întreținerea.

Accidente

Numărul accidentelor furnizează câțiva indicatori ai nivelului de conducere și întreținere, dar acesta este în bună măsură influențat de condițiile de trafic, în special de volumul de pietoni. În consecință, vor trebui făcute comparații cu alte tipuri de vehicule care circulă în aceeași zonă.

Pentru o societate de transport bine administrată, în condiții medii, accidentele se situează undeva între 1,5 - 3,0 la 100.000 km parcurși de un autobuz. În multe țări nu există nici o raportare serioasă a accidentelor, analiză și mecanisme de publicare, fiind astfel dificil de estimat ponderea acestora fără a face sondaje speciale.

Kilometri morți

Se înregistrează și kilometri morți, sau în afara serviciului, atunci când autobuzul se deplasează fără pasageri. Aceste deplasări sunt tipice când autobuzul se deplasează de la un terminal către depou, către și dinspre spațiul de parcare peste noapte. În sistemele care cuprind minibuze individuale, vehiculele nu trebuie parcate în depouri, fiind astfel dificil de evidențiat deplasările în afara serviciului.

Costuri de exploatare

Costurile serviciilor de autobuz depind în principal de activitatea locală și costurile cu combustibilul, dar sunt în bună măsură influențate de eficiența exploatarei și gestionării, cât și de condițiile rutiere și de trafic. Costul total al serviciilor unui autobuz (costuri de exploatare, depreciere și profit) în trafic combinat și linii segregate de autobuz ar trebui să fie undeva la valoarea de 0,02USD per călător și kilometru, pentru servicii operate de proprietar.

Alegerea celui mai adecvat tip de vehicul și capacitate optimă constituie un aspect important în planificarea transportului public, iar acest tip de analiză ar trebui să se aplice la nivelul unei linii pentru a optimiza costurile. Pentru a face însă acest lucru este necesară reconsiderarea și monitorizarea următoarelor:

- lungimile liniilor,
- tipurile de vehicule și caracteristicile în exploatare,
- numărul traseelor efectuate zilnic de către un autobuz pe linia sa,
- numărul călătorilor transportați de un vehicul per călătorie.

Gradul de exploatare

Încasările ar trebui să acopere costurile și să conducă la un cât de mic surplus care să asigure investiții de dezvoltare.

Gradul de exploatare este definit de încasările totale raportate la costurile de exploatare, inclusiv deprecierea și ar trebui să fie undeva în jurul valorii de 1,05 - 1,08.

În orașele cu o pondere mare a operatorilor individuali sau mici, sistemul obișnuit este cel de închiriere zilnică a vehiculului. Proprietarul primește un venit fix și regulat care îi permite un beneficiu pentru investiții. Șoferul trebuie să transporte un număr mare de călători pentru a asigura rentabilitatea vehiculului, costurile pentru combustibili și să asigure și un profit. Într-un astfel de sistem, șoferii au un stimul în a conduce cu viteză ridicată și peste capacitate, pentru a spori la maxim profitul. De asemenea, șoferii tind să evite perioadele de timp și traseele unde cererea este redusă. Deoarece nici proprietarul și nici șoferul nu au responsabilitatea ritmicității globale a serviciului, există probleme grave în menținerea siguranței și calității serviciilor. Sistemul de închiriere cu ziua s-a dezvoltat ca activitate, deoarece necesită management și contabilitate redusă. Proprietarul nu poate să evalueze cu ușurință gradul real de exploatare, deoarece nu cunoaște venitul total. Compania de Transport rutier din Bangladesh, Dhaka, de exemplu, a recurs la închirierea autobuzelor sale șoferilor, majoritatea nefiind angajații săi, fie cu ziua

Perceperii ale serviciilor cu autobuzul de mare capacitate în Indonezia

Rezultatele unui sondaj prin interviu *angkot* (microbuze mici, cu 12 locuri) printre călătorii din Bandung, Indonezia, au arătat un nivel relativ scăzut al mulțumirii acestora față de confortul acestui serviciu. Totuși, întrebați dacă aceștia preferă să circule cu un autobuz normal, circa 70% au răspuns astfel: 33% nu au nici o preferință iar 37% preferă minibuzul. Acest rezultat poate exprima faptul că utilizatorii de transport public nu asociază autobuzele mai mari cu servicii mai bune. Singurele autobuze mari din Bandung sunt cele exploatate de către operatorii de stat de autobuz, denumit Damri. Acestea sunt modest întreținute, nefiabile, supraîncărcate în timp, rezultând un nivel foarte scăzut de confort și atractivitate. Perceperii similare sunt înregistrate și la Surabaya, Indonezia, unde pe lângă un serviciu slab, autobuzele mari sunt asociate cu lipsa securității personale.

fie pe termen lung, în efortul de a reduce problemele de management a pierderilor în încasări și relațiile dificile dintre angajați.

4.1.2 Calitatea indicatorilor serviciului

Nivelele acceptabile ale serviciului diferă considerabil de la o țară la alta și sunt predominant influențate de nivelul venitului, valoarea transmisă la timp, condițiile geografice și de climă, disponibilitatea modalităților de transport alternativ, standarde tradiționale, și atitudini publice (vezi nota laterală).

Deși nu există un set de standarde care să poată fi considerate universal aplicabile în ce privește calitatea serviciului de transport cu autobuzul, pot fi măsurate o serie de caracteristici.

Timpul de așteptare

Durata de așteptare a autobuzelor de către călători constituie un factor important în calitatea globală a serviciilor. În țările în dezvoltare durata medie de așteptare ar trebui să fie de 5 - 10 minute, cu un maxim de 10 - 20 minute. Limita minimă a acestor marje se aplică la călătorii mai scurte și servicii cu frecvență ridicată iar limita superioară se aplică la călătoriile lungi și servicii cu frecvență scăzută. Înlocuirea serviciilor de para tranzit, descentralizate, cu un serviciu coordonat, chiar și fără vehicule suplimentare, va tinde să facă intervalele de succedare mai regulate și să reducă durata medie de așteptare, precum și eliminarea timpilor de așteptare extrem de mari care apar ocazional în serviciile de para tranzit.

Durata de așteptare nu trebuie măsurată direct și poate fi evaluată prin monitorizarea:

intervalelor de succedare a vehiculului pe serviciu, de-a lungul unei zile, pentru estimarea duratelor medii de așteptare, capacitățile vehiculului și cererea călătorului, de-a lungul unei linii, pentru identificarea situațiilor de aglomerare, ca rezultat al așteptărilor mai îndelungate.

Distanțe de parcurs către liniile de autobuz

Distanța pe care un călător trebuie să o parcurgă pe jos, către și de la o stație de autobuz, constituie un indicator al gradului de acoperire a rețelei asigurat de serviciile de autobuz. În zonele urbane suficient de bine deservite, călătorii ar trebui să se aștepte să poată prinde un autobuz la o distanță de 300 - 500 metri depărtare de locuință sau de servicii. Distanțele mai mari de 500 metri sunt acceptabile în zone cu densitate redusă, distanța maximă de parcurs pe jos netrebuind să depășească totuși un kilometru.

Durata unei călătorii

Călătorii nu ar trebui să petreacă mai mult de două până la trei ore zilnic cu deplasările (din ușa în ușa), între locuință și servicii, pentru o zonă urbană foarte mare, dar mult mai puțin în zone urbane relativ mici. Viteza medie a autobuzului nu ar trebui să fie mai mică de 10km/h în zone urbane dense, cu trafic combinat, iar în zonele urbane cu densitate medie și redusă, vor trebui asigurate viteze de deplasare în jurul valorii de 25km/h.

Interschimbabilități între linii și servicii

Nevoia de schimbare între liniile de autobuz sau între diverse modalități se adaugă la durata de așteptare și la inconvenientul pe care îl întâmpină călătorii. Acest lucru se adaugă și la costurile directe suportate de călători, deoarece trebuie plătită o taxă pentru fiecare mijloc sau serviciu utilizat. Într-un oraș mare numeroși navetiști sunt obligați să schimbe o linie cel puțin o dată, iar sub 10% dintre călători fac aceasta de mai multe ori. Se impune așadar reconsiderarea și introducerea schimbărilor în cadrul structurii unei linii pentru a reduce numărul interschimbărilor.

Nevoia de interschimbare este percepută de călători ca o pedeapsă suplimentară timpului real necesar schimbării unui mijloc sau a unei linii, chiar și într-un sistem de transport public ideal. În practică va fi imposibilă eliminarea interschimbabilității, dar majoritatea liniilor importante solicitate, adică liniile care conectează terminale și destinații importante, vor trebui soluționate direct, fără a fi necesară interschimbabilitatea.

Cheltuielile aferente unei călătorii

În timp ce siguranța este constant considerată ca cea mai importantă calitate a serviciului de transport, costurile unei călătorii sunt percepute ca foarte importante în alegerea mijlocului de transport de către grupurile cu venit redus. Se observă că tarifele ridicate determină numeroși călători să prefere mersul pe jos. Puterea de a cumpăra un bilet de autobuz depinde de nivelul venitului utilizatorilor. În țările în dezvoltare, nivelul costurilor de deplasare cu autobuzul a fost recomandat a nu depăși 10% din venitul unei familii, pentru a fi rezonabil.

Tariful mediu per călătoria cu autobuzul va fi majorat proporțional cu deplasările cu una sau mai multe interschimbabilități, când este necesară plata a două sau mai multe bilete. Facilități de reducere a "tarifului", sau transferuri gratuite sunt posibile numai în cadrul unui sistem de transport

integrat, sofisticat. Gradul mediu al inteschimbărilor (exprimat prin numărul îmbarcărilor per călătorie) va depinde de numărul liniilor din rețea și de limita până la care legăturile corespund tipului de deplasări ale călătorului. Restructurarea liniei pentru a corespunde cerinței, îmbunătățirea serviciilor și concurența pot ajuta la stabilizarea sau chiar reducerea costurilor biletelor.

4.2 Procesul de planificare

Indicele cel mai important de măsurare a eficienței rețelei de autobuze este limita până la care aceasta asigură nevoile de deplasare ale comunității. O rețea rutieră bine planificată constituie temelia performanțelor financiare ale sectorului ca întreg și este esențială pentru un sistem competitiv de licitare/autorizare. O planificare sistematică a rețelei conduce la eficiența sa financiară.

În numeroase orașe în dezvoltare tipul deplasării se modifică rapid, odată cu noile locații pentru activități și locuințe. Coordonarea tipului de vehicule cu nivelul cererii, în paralel cu menținerea unor frecvențe atrăgătoare, sunt esențiale pentru a îmbunătăți competitivitatea.

Deși cunoașterea sistemului și experiența pot asigura baza unui proces de planificare brută, ceea ce este mai bine decât nimic, pentru un sistem mai mare decât cel dintr-un oraș mic, numai o analiză detaliată poate duce la realizarea unei rețele rutiere optime, a unor nivele ale serviciului și capacitatea de transport a vehiculelor, care să corespundă cererii. În general, cu cât resursele și angajamentul tehnologic în colectarea și analiza datelor sunt mai ridicate, cu atât rețeaua rezultată va fi mai eficientă în ce privește costul acesteia.

Pentru planificarea rețelei este necesară cunoașterea în detaliu a deplasării călătorului (origine-destinație). Volumul mare de date și calculele complexe înseamnă că singurul mod practic de a analiza datele călătoriei și a evalua strategiile alternative ale rețelei este de a utiliza unul dintre numeroasele pachete de programe pe calculator pentru analiza rețelei rutiere. Programul identifică liniile cele mai solicitate și previzionează volumul de călători, ceea ce permite identificarea celui mai adecvat tip de servicii și de vehicul.

Performanța financiară de bază poate fi estimată utilizând acest proces analitic. Este de asemenea posibilă o analiză alternativă a strategiilor de tarifare,

utilizând aceeași bază de date, prin considerarea flexibilității adecvate a tarifelor.

Estimările corecte ale cererii și fiabilității comerciale ale rutei sunt esențiale în procesul de proiectare a rutelor ce se vor supune unor licități competitive. Acestea sunt de asemenea necesare pentru realizarea criteriilor de licitare: de exemplu, ce criteriu va trebui utilizat pentru evaluarea unei oferte prin care se specifică un serviciu cu frecvență ridicată și cu vehicule mici, față de o ofertă de vehicule mari cu o frecvență scăzută a serviciului.

Pentru a obține o măsurare reală a tipului cererii este necesară organizarea unor sondaje la domiciliu. Limitarea sondajelor la nivelul utilizatorilor din rețeaua de transport existentă îi exclude pe cei care nu utilizează acel serviciu. În loc să derulezi un sondaj în întreg orașul, la domiciliu, cu o marjă de activități care vor cauza dificultăți logistice, poate fi posibilă vizarea zonelor suburbane și comerciale mai noi pentru sondaje selective detaliate.

Datele culese din interviuri la domiciliu vor fi suplimentate cu alte sondaje.

Măsurătorile regulate în traficul urban pe anumite culoare sunt utile. Valoarea unei singure măsurători este limitată deoarece constituie un "instantaneu", iar măsurătorile multiple generează date în timp care sunt foarte utile în monitorizarea impactului schimbărilor recent introduse în rețea. Valoarea datelor crește dacă locurile acestor măsurători sunt stabilite în puncte de încărcare maximă, de-a lungul culoarului de transport. Totuși, pentru a include mai multe linii, poate fi necesară selectarea acelor locuri care nu sunt în puncte de încărcare maximă. Aceste măsurători sau alte sondaje monitorizează performanțele și nu se substituie datelor legate de originea destinația deplasării.

Sondajele în vehicul pot indica nivelul interschimbării și eficiența rețelei în general. Numărarea îmbarcărilor și a coborârilor călătorilor cu topografe la bord pentru deplasările de intrare și ieșire de-a lungul unei linii oferă un profil global al încărcării.

Sondajele în ce privește *Atitudinea* călătorilor sunt importante în evaluarea performanțelor rețelei globale. Pot fi utilizate sondaje limitate pentru monitorizarea schimbărilor locale din rețea.

Sistemele de ticheting electronic oferă potențial pentru monitorizarea zilnică a volumului de călători. "Sondajele" periodice de acest tip sunt extrem de

valoroase și permit trasarea unor modele detaliate.

Dobândirea capacității de planificare

Foarte puține agenții guvernamentale sau operatori din orașele în dezvoltare au capacitatea de a prelua planificarea sistematică a rețelei de transport. De regulă, inițiativele de schimbare a unei linii apar ca urmare a plângerilor venite de la călători, prin canale politice sau chiar de la operatori. Lipsurile pot fi cu succes eliminate prin extinderea unei linii sau, mai rar, printr-o nouă linie. Agenția de transport a orașului va aborda un operator, probabil operatorul de stat cu autobuze sau una dintre organizațiile de control al serviciilor de para tranzit. Selecția operatorului se face de regulă pe baze nu tocmai clare iar unii operatori sunt mai bine tratați decât alții.

În orașele mari este necesară asigurarea unui proces continuu de planificare a rețelei, la un nivel profesional ridicat, astfel încât cerințele locuitorilor să fie satisfăcute de servicii de transport adecvate.

Cheltuielile pentru angajarea unor consultanți străini (Figura 3) pentru realizarea unui studiu de planificare a rețelei sunt nesemnificative comparativ cu costurile unei rețele rutiere ineficiente. Este esențial ca în timp abilitățile de reconsiderare a rețelei să se realizeze cu resurse locale. Dobândirea acestei expertize poate fi accelerată de către participanții locali care să învețe din expunerea "practică", în timp ce analiza este asigurată sub îndrumarea unui expert profesionist străin. Pe măsură ce expertiza locală sporește, aceasta poate fi utilizată cu efect maxim, dacă se focalizează într-un "centru de excelență" cum este o "sursă de gândire", o instituție de

consultanță sau universitară, putând fi ulterior disponibilă și altor numeroase orașe spre consultare.

Din păcate, au fost realizate numeroase studii de rețea dar nu s-au înregistrat niciodată beneficii datorită constrângerilor asupra implementării deseori derivate dintr-un cadru legislativ necorespunzător și capacitate instituțională redusă.

4.3 Rezultatele planificării

Rezultatul procesului de planificare va fi planul de dezvoltare a serviciului pentru un interval de doi sau trei ani, care va trebui actualizat anual, sau cel mult la doi ani. Planul va include următoarele componente:

- un bilanț în ce privește gradul de acoperire a cererii,
- un sumar al liniilor nou propuse și schimbărilor în liniile existente: rețea, capacitate, calitatea serviciului, tarife per mijloc de transport și pe operator, sau pe zone și linii. Schimbările propuse pentru o perioadă de un an vor fi specifice, cu date. Cele pentru mai mult de un an vor fi evidențiate trimestrial sau semestrial, un bilanț al performanțelor financiare ale diferitelor sectoare din industrie, cu indicarea valorică și în timp a prevederilor de mărirea tarifelor.

Va trebui încercată o consultanță vastă a planului de dezvoltare a serviciului. Publicul, grupurile de interes local, organizații politice și operatorii de transport public vor participa la procesul anual de planificare și vor fi încurajați să depună propuneri pentru noi linii sau modificări în cele existente.

Fig. 3

O sesiune de instruire practică, cu modelare pe calculator, desfășurată în timpul studiului Transportul Public din Bali, Denpasar, 2000.

Richard Meakin



Reforma din transportul public în Hanoi, Vietnam*

* Cu contribuția domnului Dr. Walter Molt, Consultant pe lângă autoritățile de la Hanoi

Context

Transportul public urban din Hanoi a fost aproape inexistent cu câțiva ani în urmă. Călătoriile erau sub 2% din totalul deplasărilor motorizate. Au fost realizate câteva studii de către donatori bilaterali și multilaterali, nerealizându-se nici o implementare a propunerilor făcute. Câțiva ani mai târziu, Guvernul German a fost solicitat să ofere un expert în planificarea transportului urban pentru divizia de la Hanoi. După desemnarea expertului în vara lui 1999, a început să prindă contur viziunea de revitalizare a transportului urban cu autobuzul.

Dezvoltarea remarcabilă a transportului

Dacă inițial se înregistrau zilnic doar 1.700 călători pe una dintre cele mai importante linii de autobuz, care a fost desemnată linia model, acesta a crescut în septembrie 2002 la 32.000 călători. În timp ce în urmă cu doi ani toate liniile de autobuz transportau zilnic împreună 30.000 călători, această cifră a crescut la 189.000. În urmă cu doi ani nu exista nici măcar o linie de autobuze cu serviciu regulat; astăzi acest serviciu de tranzit se asigură la fiecare zece minute prin numeroase linii, una dintre acestea asigurând un interval de succedare de 5 minute. Cu doi ani în urmă existau doar 500 de deținători de abonamente lunare, în septembrie 2002 înregistrându-se 39.000 de abonamente lunare emise, valabile numai pe o

linie. Din octombrie 2002 un nou tip de abonament lunar, valabil pentru întreaga rețea, a fost pus în circulație. În primele trei săptămâni au fost emise 14.000. În urmă cu doi ani majoritatea autobuzelor aveau peste 20 de ani de servicii, în timp ce astăzi pe majoritatea liniilor circulă autobuze Daewoo și 50 Renault, second hand, o donație din partea Primăriei din Paris (Figura 4).

Măsuri aplicate în reforma de fond

Pot fi identificate câteva măsuri care au contribuit la aceste realizări, fiecare dintre acestea atrăgând desigur schimbări considerabile în procedeele de management:

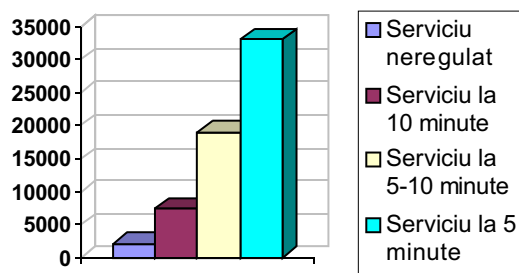
1. **Serviciu regulat și frecvent** (Figura 5). Exploatarea anterioară se limita la cercul caracteristic furnizare - cerere. Începând din anii 1990 numărul motocicletelor la Hanoi a



Fig.4

Extinderea parcului de autobuze mari la Hanoi a constituit unul dintre factorii primordialii care au condus la mari beneficii în transport.

Walter Molt



Pachet zilnic

Fig. 5

Creșterea clientelei pe linia 32, cu diverse nivele de serviciu

crescut de la aproape zero la peste 1 milion, la o populație de circa 2,5 milioane.

În Vietnam motoreta este utilizată în medie una la 3 oameni, gradul mediu de ocupare fiind de 1,34. În același timp, guvernarea s-a orientat către reducerea subvențiilor pentru transportul public. Șoferii de autobuze au fost solicitați pentru a transporta un anumit număr de călători zilnic și pentru a plăti pentru aceasta o anumită sumă de bani companiei, putând păstra restul.

Deși planul era îndeplinit în ce privește virarea banilor către companie, exista o concurență feroce între autobuzele liniilor, numeroase și deseori suprapuse, pentru atragerea călătorilor la terminale. Transportul se realiza practic exclusiv, de la un terminal la altul, cu aproape nici un călător preluat de-a lungul unei linii de autobuze, care circulau la ore imprevizibile. Nu exista nici un interes să fie emise abonamente lunare călătorilor sau să li se spună unde ar putea să le obțină. Autobuzul era considerat vehicul privat al șoferului. Ca o consecință a acestei forme de exploatare, transportul public aproape că a dispărut de pe străzile orașului Hanoi.

- Un **director nou** și tânăr al celei mai mici companii de autobuze a acceptat să schimbe acest mod de exploatare. Acesta avea la dispoziție numai 15 autobuze Renault vechi, dintre care 12 erau în stare de funcționare. El a reușit să facă ca autobuzele să circule pe cei 19 kilometri ai liniei în 55 minute. De aceea, cu 12 autobuze, plus două în rezervă, a putut să înceapă exploatarea unui serviciu cu frecvență de 10 minute. A angajat oameni tineri care să popularizeze abonamentul lunar. Deoarece transportul continua să se dezvolte iar autobuzele erau frecvent foarte încărcate, au fost introduse noi autobuze puse la dispoziție de primărie. S-a ajuns la o frecvență de 5 minute,

rezultatul fiind 19.000 călători zilnic transportați în orele de vârf. Atunci când s-a decis ca autobuzele să circule la acest interval pe parcursul întregii zile, precum și în orele de seară, numărul călătorilor a crescut la 32.000. Pe o a doua linie au fost depuse eforturi, fără succes însă, de a convinge conducerea unei alte companii să introducă de asemenea acest serviciu regulat cu autobuze mai mari. Abia atunci când gestionarea acestei linii a fost preluată de prima companie pilot numărul călătorilor a crescut la 14.000 zilnic, transportați cu autobuze mari. În prezent aceste două linii de autobuz transportă împreună 37% din călătorii orașului. Este firesc acum să vezi grupuri de călători așteptând, de-a lungul acestor linii, autobuzul următor.

- Între timp, primăria a reunit companiile sale de autobuze într-una singură care a adoptat modul de exploatare a companiei noastre pilot. Au fost puse în circulație 250 de autobuze noi, toate fiind **autobuze standard de 12 metri sau minim 9 metri lungime**. Autobuzele mari sunt desigur o condiție esențială pentru a face față numărului de călători, iar autobuzele trebuie să ofere locuri corespunzătoare pentru cei care stau în picioare. În minibuze, utilizate anterior pe numeroase linii, acest lucru nu a fost desigur realizat.
- Fără a fi observat de către factorii politici de decizie, forma rețelei liniilor de autobuze s-a schimbat. Numărul mare de călători este transportat pe **linii lungi pe culoarele principale**. Liniile care funcționează pe rutele mici, cu minibuze la intervale de 15 minute, sunt pur și simplu nereușite. Liniile care traversează orașul sunt mult mai reușite decât acelea care se termină în centru. O rețea reușită arată ca rețeaua unei străzi de automobil sau sistemul de metrou!
- Tichete atrăgătoare**. Un obiectiv major al trecerii la abonamente lunare a fost acela de a reduce pierderile, deoarece personalul colecta banii de la călători fără să le dea bilete. Al doilea obiectiv era de a atrage călătorii fideli. Între timp, prin biletele valabile pentru întreaga rețea, deplasarea cu autobuzul devine foarte ieftină pentru clienți. Personalul obține salarii mai mari pentru a compensa faptul că aceștia nu mai puteau păstra din banii primiți de la călători.
- Informarea călătorilor**. Pentru prima oară în istoria orașului Hanoi, a fost publicată o hartă a rețelei de autobuze și afișată în stațiile de autobuze din întreg orașul. Acesta este un real progres, deși informarea era departe de a fi perfectă, stațiile de autobuz neputând fi reperate pe hartă. Schimbarea autobuzelor

rămânea o artă în sine, căci nu exista nici un concept asupra interschimbului pentru călători.

Recunoașterea programului Asia - URBS

Recent, Uniunea Europeană a aprobat proiectul Asia-URBS (program de parteneriat între orașe din Europa și Asia, cu asigurare de asistență financiară) cu autoritățile de la Bruxelles și Paris în calitate de parteneri. Obiectivul este de a îmbunătăți calitatea mediului înconjurător și a siguranței rutiere, precum și de a face viața mai ușoară pentru persoanele dezavantajate social, inclusiv pe cei cu handicap, prin promovarea transportului public și creșterea numărului de călători cu 500%.

Proiectul se va concentra pe instruire în management, educarea șoferilor, crearea unui atelier și a unui depou model pentru întreținerea autobuzelor, reproiectarea și reorientarea a trei linii model de autobuz. De fapt, procesul de discutare și pregătire a proiectului a inițiat imediat numeroase reforme, care erau de mult timp pe agenda de lucru.

Deși unele dintre îmbunătățiri au fost rapid înțelese, va fi necesar încă mult timp pentru a îmbunătăți toate aspectele legate de exploatarea autobuzului. Un exemplu este capacitatea limitată a spațiului rutier alocat. A pune în circulație mai multe autobuze va duce eventual la degradarea performanțelor. De aceea trebuie făcute adaptări ale infrastructurii. Pot fi realizate nivele de servicii similare cu linii de șină fixe, cu condiția ca autobuzele să-și mențină infrastructura pe culoarele principale. Astăzi orașul se confruntă cu pericolul de a supra investi în autobuze și sub investi în infrastructură. Și cu toate acestea, trebuie înțeles că aspectul esențial al unei mai bune exploatare este o problemă de management, implicând instruirea la toate nivelurile.

La Hanoi transportul public urban se dezvoltă rapid, acest lucru putând fi observat de către oricine se întoarce în acest oraș după o oarecare perioadă. Pentru numeroși navetiști autobuzul este astăzi o alternativă reală de deplasare, periculoasă și deseori lipsită de confort, cu motoreta. În orașul Ho și Min transportul cu autobuzul nu a înregistrat în ultimii ani aceeași dezvoltare, deși au fost luate inițial măsuri de a învăța din exemplul de la Hanoi.

5. Structura și componentele industriei de autobuze

Structura și componentele industriei de autobuze vor limita scopul opțiunilor regimului de reglementare. Acesta va determina, de exemplu, limita până la care concurența poate fi utilizată ca stimulent în dezvoltarea serviciului.

Dar structura industriei nu poate fi ușor schimbată. Operatorii iliciți și din para tranzit tind să fie greu de înlăturat, deși nu au licență. Aceștia pot avea legături cu agenții executori sau de reglementare. Sunt numeroși și capabili să se mobilizeze eficient, prin marșuri și greve, presiuni politice de asemenea, pentru apărarea intereselor lor.

Consolidarea operatorilor individuali în companii pentru a-i face mai responsabili față de legislație și a le da unele responsabilități în coordonarea liniilor acestora este un obiectiv politic important, deși există numeroase constrângeri. Numeroși antreprenori de miniautobuze și șoferi nu sunt interesați să renunțe la autonomia lor în schimbul statutului de angajat sau riscurilor de a fi acționar. Mulți dintre ei nu sunt educați pentru a înțelege implicațiile în a deveni parte a unei întreprinderi de stat. Rezultă așadar că restructurarea și reorganizarea sectorului ilicit este o sarcină dificilă.

Companiile de stat au dovedit de asemenea o oarecare rezistență la reformă, datorită imunității lor față de falimentare. Aceștia continuă deseori să înregistreze pierderi mereu în creștere, până ce debitul acumulat devine o problemă politică. În acel moment sunt prea distruși pentru reformă, năruindu-se sau intrând în lichidare. Deseori aceștia au obiective incompatibile, probabil o situație vagă a datoriei pentru a menține o rețea cu tarife reduse, pentru a asigura mobilitatea grupurilor cu venituri mici. Pentru aceștia ei devin din ce în ce mai puțin credibili, pe măsură ce costurile cresc, iar exploatarea și fiabilitatea sunt reduse prin uzura parcului (vezi textul din căsuța de mai jos).

Întreprinderile de stat pot de asemenea să aibă un rol în asigurarea angajării. Angajații acestora se bucură deseori de unele înlesniri care sunt mai favorabile decât condițiile de angajare din sectorul privat. Numeroase astfel de companii



Fig. 6
Autobuzele Damri sunt deseori prost întreținute, deși nu mai rău decât operatorii privați din Surabaya, Indonezia.

GTZ/SUTP, 2001

au fost lichidate în ultimii ani dar altele s-au menținut (vezi textul din coloana alăturată). Ele sunt deseori o frână în crearea unei concurențe echitabile și abordarea pe aceleași principii a factorilor din industria de autobuze, de către guvernare, atât în competiția pentru piață (aceștia pot sublicita operatorii privați pentru acordarea drepturilor de funcționare) cât și în piață (aceștia pot furniza servicii fără remunerarea serviciului sau a tichetelor, luând cotă parte de la operatorii privați, bucurându-se deseori de accesul privilegiat în cele mai solicitate linii).

Pentru a crea aceste condiții de tratare echitabilă a operatorilor, este necesară expunerea totală a operatorului de stat în fața forțelor pieței, prin asociere, asigurând ca tarifele să reflecte costul integral al serviciului furnizat. În aceste condiții, orice subvenție va trebui să fie în egală măsură asigurată operatorilor publici și privați. Alternativ, subvenția poate fi acordată direct utilizatorilor ca și o concesiune de transport sau plată suplimentară.



Fig. 7
Operatorii privați de autobuze din Belgrad funcționează fără subvenții. În contrast, operatorul de stat acoperă numai 35% din costurile sale, din încasările pe bilete.

Karl Fjellstrom, Sept. 2002

Mandate incerte și subvenții mari pentru operatorii de stat

Indonezia, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka și Bahrain

Perum Damri (Figura 6) din Indonezia este o companie de stat direct autorizată de Ministerul Comunicațiilor. Damri asigură serviciile de transport urban prin subvenții în 14 dintre orașele cele mai mari ale Indoneziei. Principala sarcină a sa este, conform statutului, de a furniza servicii de transport călători și marfă, dar se presupune că această companie trebuie să acționeze ca "stabilizator" și "dinamizator" al sectorului de transport de călători. Pierderile de pe "liniile pilot" îi sunt rambursate.

Decretul Ministerului Comunicațiilor din 1987 a acordat companiei Damri drepturile exclusive pentru liniile urbane principale, cu reorientarea autobuzelor private către liniile secundare. Deși Decretul nu mai este în vigoare, Damri se mai bucură încă de accesul exclusiv în numeroase coridoare urbane principale.

În Bangladesh, compania de autobuze BRTC este de stat și este scutită de toate reglementările pentru licențiere și considerabil subvenționată. Este liberă să opereze pe orice linie, în competiție cu sectorul privat. Comitetul Central de Transport din Sri Lanka a fost "popularizat" în 1993 după ce pierderile acumulate au devenit o problemă politică. Compania de Transport Rutier Punjab din Pakistan a fost lichidată în 1998. La acea vreme avea 10.000 de angajați și putea să exploateze numai 27 de autobuze din parcul său de 850. Directoratul Transportului de Călători Bahrain a fost lichidat în 2002 când indicele de acoperire a costului din tichete a scăzut la 20%.

Operatorii publici și privați din Belgrad

În Belgrad, Iugoslavia (Figura 7), operatorul de stat GSP deținea monopolul serviciilor de transport cu tramvaiul și troleibuzul, și aproximativ același număr de autobuze (circa 700) ca și operatorii din sectorul privat. Cota modală din transportul public este de 55%, dar a decăzut rapid în ultimul deceniu. Tarifele sunt sever controlate și foarte scăzute, la un nivel de 10 dinari (în jurul a 0,16 Euro).

Operatorul de stat acoperă doar 35% din costurile sale, iar subvențiile continue sunt undeva la 70% din bugetul anual de dezvoltare al guvernării orașului. Operatorii din sectorul privat, pe de altă parte, funcționează cu aceleași tarife și nu primesc nici un fel de subvenție de la guvern (GTZ, *Seminar despre Sistemul de Transport Urban Durabil din Belgrad*, Sept. 2002).

6. Principii de reglementare

6.1 Strategii de reglementare

Principiul de a adapta regimul de reglementare la structura industriei este fundamental.

"Reglementarea" include toate mijloacele prin care o autoritate direcționează și influențează operatorii să respecte standarde, politici și planuri. Aceasta poate include puteri conferite autorității prin legislație, standarde, norme și proceduri. Instrumentele de reglementare vor fi legislația care va stabili principii și proceduri, precum și condiții de licențiere sau francize emise pentru fiecare operator.

Pot fi remarcate două situații extreme ale strategiei de reglementare: Guvernul realizează planuri specifice pentru rețelele rutiere și servicii, iar operatorii orientați sau invitați să asigure aceste servicii (ex. Singapore, Londra, orașe din China, Bogota).

Guvernul crează un mediu de exploatare în care operatorii sunt liberi să adapteze serviciile de asigurat pentru călători și sunt stimulați pentru aceasta (ex. Sri Lanka după 1995, Marea Britanie în afara Londrei).

Între aceste două extreme se află numeroase alte opțiuni ale politicii de reglementare:

Planificare (Orientare) ↔ **Concurență (forțele pieței)**

În practică, majoritatea sistemelor se încadrează undeva între extreme, iar operatorii răspund unui complex de directive și stimulente ale pieței.

Alegerea strategiei de reglementare variază prin:

Obiectivele politicii de transport, de exemplu dacă obiectivul primordial este extinderea sau consolidarea,

Rolul transportului public (gradul de dependență a populației față de serviciile cu autobuzul),

Cultură (tradiție, istoria prevederilor legale sau reglementare moștenite dintr-o perioadă anterioară),

Sistemul deja existent (evoluția politică este mai facilă, decât într-un sistem nou),

Structura industriei (gradul de fragmentare, ponderea și tipul de proprietate a sistemului),

Resursele disponibile pentru reglementare.

Combinarea directivelor reglementare cu stimulentele va varia pentru fiecare mijloc de transport public. De exemplu, "reglementarea cuprinzătoare" este deseori aplicată în companiile și întreprinderile mari de autobuze, în special dacă acestea dețin monopolul, ceea ce înseamnă că ele pot fi controlate în ce privește rutele, tarifele, graficele principale de circulație, tipul de vehicul, lăsând operatorului libertate limitată în modificarea tarifelor sau a serviciilor, fără aprobarea specială a autorității.

Minibuzele neoficiale și alte mijloace para tranzitare pot face obiectul "regularizării liberale" care să le permită libertatea de a funcționa pe orice linie și la orice tarif, cu oarecare interdicții și restricții.

Minibuzele, în special ale proprietarilor individuali, prezintă dificultăți în reglementare. Operatorii, ca antreprenori, vor căuta să obțină încasări maxime chiar și prin încălcarea condițiilor de licențiere și a reglementărilor, atunci când acestea nu sunt riguros aplicate. Aceste stimulente fac ca mijloacele para tranzitare și nereglementare să fie răspunzătoare de modificările în cerere, dar, din aceleași motive, ele sunt foarte vulnerabile la controlul ilicit al organizațiilor penale. Accesul operatorilor la rutele lucrative poate fi controlat și impuse taxe, prin "reglementări" la terminale și locurile de îmbarcare, deseori cu amenințări de intimidare. Prin natura lor, astfel de afaceri sunt foarte dificil de demascat și urmărit în justiție.

Pentru modalitățile care fac obiectul reglementării liberale, sau sunt efectiv de-reglementate, sarcina autorității este dificilă: monitorizarea operațiilor și exersarea puterilor care să asigure calitatea și siguranța, și încercarea de a împiedica practicile restrictive și controlul ilicit care frânează concurența.

6.2 Instrumente de reglementare

Cadrul reglementar va conferi puterile necesare autorității pentru implementarea politicilor și planurilor strategice de transport public și va defini drepturile și obligațiile operatorilor. Acesta va cuprinde două componente:

Legislația (ex. Decret sau ordonanță, reglementări auxiliare obligatorii pentru toți operatorii),

Licențiere sau francize (individuale pentru fiecare operator).

În cele ce urmează este considerat scopul fiecăruia dintre aceste documente.

6.2.1 Legislația

De regulă, în legislație vor fi stipulate următoarele articole:

Alcătuirea și puterile autorității de reglementare,

Procedurile și criteriile de acordare a drepturilor (autorizații, licențe sau francize) de funcționare a serviciului de transport cu autobuzul,

Criteriile de eligibilitate pentru deținerea dreptului de funcționare,

Durata maximă a perioadei de franciză,

Condiții de bază care pot fi aplicate drepturilor de funcționare,

Căi de recurs împotriva deciziilor autorității de reglementare,

Standarde pentru construirea și întreținerea vehiculelor de transport public.

6.2.2 Licențe și francize

Definiții

Termenii de "permis", "licență" și "franciză" nu sunt definitivi. Pentru relevanțele acestui capitol, vor fi utilizate următoarele definiții:

Licența sau **permisul** va conferi în general dreptul de a exploata un anumit vehicul pe o anumită linie. Condițiile licenței sunt de fapt aceleași pentru toți deținătorii de licențe și sunt în mare parte dictate prin reglementări. O licență sau un permis este de regulă utilizat pentru un singur vehicul, astfel încât un proprietar care deține zece vehicule va avea zece licențe. În general, licențele nu impun deținătorilor vreo obligație în serviciu, cum ar fi coordonarea vehiculelor individuale aflate în rulare.

Franciza poate fi emisă atunci când Guvernul deține dreptul de a furniza serviciul de transport și transferă acest drept unui operator privat de transport public. Operatorul suportă unele riscuri comerciale și probabil unele costuri de investiții. Serviciile sunt specificate de către autoritatea care deține franciza, care (în Europa și Statele Unite) poate deține controlul și responsabilitatea pentru funcțiile comune cum ar fi marketingul și tarifarea curentă.

O franciză conferă dreptul de funcționare pe o linie de autobuz, un grup de linii, sau toate liniile dintr-o anumită zonă. Unitatea de bază a francizei este o linie și nu un vehicul. Față de licență, franciza cuprinde un număr de vehicule, poate chiar sute. Franciza poate conferi un drept exclusiv, autoritatea fiind astfel împiedicată să acorde aceeași linie altui operator

pe durata francizei. Acest privilegiu este de regulă compensat de obligația ce revine operatorului de a opera un serviciu adecvat pe acea linie. O franciză este de regulă flexibilă în limitele sale, permițând unele aspecte, precum tarifările, schimbări ale liniilor, sau noi rute de negociat periodic.

O franciză poate impune obligațiile de a prelua planificarea și de a servi atât liniile cu profit cât și cele în deficit. Franciza poate atrage după sine o plată, fie:

pozitivă, când un francizor plătește un guvern pentru drepturile de franciză, sau

negativă, când un guvern plătește francizorului pentru serviciile furnizate.

De regulă, o franciză va fi specifică unui operator, de obicei un organ asociat, cum este o companie sau cel puțin o cooperativă. Francizele conțin prevederi care:

sunt de tip contractual,

pot diferi, în baza unui consens reciproc între autoritate și operatori individuali,

nu sunt prevăzute prin lege.

Se recomandă a nu insera prevederi în contractul de franciză care sunt deja cuprinse în legislație, deoarece pot apărea inconsecvențe și confuzii. Acolo unde există vreo nepotrivire între franciză și legislație, cea din urmă va prevala.

Pentru a face față obligațiilor impuse printr-o franciză, un operator va trebui în mod normal să investească considerabil în vehicule și probabil în infrastructură. Durata de viață a unui autobuz nou este de 10-15 ani, astfel încât perioada francizei va trebui să fie de minim șapte ani, pentru a reduce riscul operatorului. Franciza poate fi prelungită cu condiția ca serviciul să fie corespunzător.

Deoarece o franciză este un angajament pe termen lung al unui singur operator, este important ca procedura de selecție să fie eficientă în ce privește identificarea operatorului care pare a asigura cel mai eficient serviciu. Pentru aceasta, se recomandă a proceda la o licitare competitivă.

Uneori este concepută o prevedere astfel încât franciza să trebuiască re-licitată după o anumită perioadă de timp, poate zece sau cincisprezece ani, în special atunci când franciza este exclusivă sau nu există concurență efectivă pe piață. Perspectiva competiției, chiar și în viitor, crează un stimulent francizorilor de a fi eficienți.

Este evident faptul că un oraș mare poate fi acoperit de un număr mic de francizori (2 în Singapore, 5 la Hong Kong, 10 în Curitiba, 39 la Londra), deși, dacă licențele individuale sunt emise pentru fiecare vehicul, numărul "clienților" pentru sistemul de reglementare va fi de ordinul miilor. În Indonezia, de exemplu, există 5.500 linii fixe de microbuze (*angkot*) la Bandung, 5.600 la Denpasar și 4.600 la Surabaya, suplimentar serviciilor de autobuze mari. Sub incidența sistemului actual de reglementare, fiecare vehicul individual este teoretic subiectul unei reglementări individuale, fiindu-i conferită licență individuală pe linie. Acest lucru impune imposibilitatea de a face responsabil pe cel care reglementează. În contrast, sistemul Trans Milenio din Bogota, operează cu numai patru clienți operatori, ceea ce permite celui care reglementează (TransMilenio S.A.) să planifice și să reglementeze sistemul în strâns contact - inclusiv prin întâlniri oficiale și semi-oficiale săptămânale, și consultații - cu doar patru clienți, decât să trebuiască să reglementeze, la nivelul vehiculelor, individual.

Importanța concurenței

Autorizarea poate permite operatorilor să concureze în două forme:

pe piață, când franciza nu este exclusivă sau liniile coincid pe anumite porțiuni din lungimea lor. Operatorii concură pe acea linie pentru atragerea călătorilor, depinzând de câteva reguli.

pentru piață (chiar dacă nu există concurență pe piață) printr-un proces de licitare în vederea obținerii unei francize inițiale, iar ulterior pentru dreptul de extindere. Acest lucru implică furnizarea unor servicii sau facilități într-o formă exclusivă (de exemplu, unui operator i se conferă "monopolul" de a asigura un serviciu pe o linie) pentru o perioadă fixă, conferită prin competiție deschisă.

Una sau ambele forme de competiție sunt esențiale pentru a se asigura că, fie piața fie guvernarea care acționează în slujba publicului, poate selecta operatorul cel mai eficient iar că operatorul are o influență puternică în asigurarea unei exploatare cu grad eficient al raportului cost eficiență. Pericolul unei competiții viitoare pentru autorizare menține presiunea concurenței pe acea perioadă, chiar acolo unde s-a acordat un drept exclusiv.

Dacă un drept nu este exclusiv, autoritatea poate licenția un al doilea operator pentru o linie parțial sau întreg francizată, pentru a menține

continuitatea, a furniza competiție directă sau a oferi călătorilor o alternativă.

Acordarea francizei mai mult de un singur operator poate fi utilizată ca strategie în crearea concurenței în piață (Figura 8). Acesta a fost scopul declarat al autorizării unor operatori suplimentari la Hong Kong și Singapore pentru a distruge monopolurile pe termene lungi deținute de Kowloon Motor Bus și China Motor Bus din Hong Kong, respectiv Singapore Bus Services din Singapore.

Generarea concurenței loiale este cea mai de conceput, atunci când toți operatorii sunt supuși aceluiași standarde și proceduri reglementare. Pentru a crea un mediu de funcționare competitiv, scopul diferențelor dintre francizori ar trebui limitat în funcție de problemele operaționale detaliate.

Prevederile, ce vor trebui frecvent revizuite, cum ar fi scara de tarifar și lista vehiculelor în exploatarea liniei, vor fi incluse în anexele francizelor.

Pregătirea pieței pentru competiție

În numeroase contexte ale orașelor în dezvoltare, inițiativele de reformare a transportului public au luat deseori forma introducerii unei "competiții controlate" într-o industrie care cuprinde o masă de vehicule mici în proprietate individuală și probabil o abordare vastă a proprietății de stat.

În aceste circumstanțe, au fost recomandate (Gwilliam *et al*, 2000) următoarele etape în consolidarea și restructurarea sectorului și crearea condițiilor care să conducă spre concurență.

Fig. 8

Franciza a fost utilizată cu succes în introducerea concurenței serviciilor de autobuze în Hong Kong.

Karl Fjellstrom, iunie 2001



Francizarea autobuzelor în Hong Kong

Pagina de Internet a Guvernului de la Hong Kong oferă o imagine de ansamblu a sistemului de francizare a transportului public de la Hong Kong.

Adaptat www.info.gov.hk/info/franchis.htm, actualizat în octombrie 2002.

Încă din 1991 francizările de autobuze au fost acordate prin licitare. Companiile de autobuze francizate se confruntă cu o concurență acerbă a altor mijloace de transport, inclusiv căile ferate și autobuzele publice ușoare. În prima jumătate a anului 2002, companiile de autobuze francizate asigurau 39,1% din călătoriile de transport public efectuate zilnic.

Există cinci companii de autobuze și o companie de transport cu bacul care funcționează sub sistemul de francizare - KMB, NWFB, New Lantao Bus Company (1973) Limited (NLB), Citybus (care exploatează două rețele francizate), LW și compania de feriboturi "Star" (SF). Doi directori numiți de Guvern sunt în comitetul de conducere al fiecăreia dintre aceste companii.

Pentru transparența acestor companii, am cerut operatorilor cu franciză să publice broșuri periodice prin care să ofere publicului informații financiare și operaționale. Companiile autorizate sunt de asemenea solicitate să depună în fiecare an reprezentantului guvernamental spre aprobare programe de planificare pentru cinci ani. Pentru companiile de autobuze, aceste programe includ programe de dezvoltare rutieră pentru primii doi ani, iar aceste programe nu vor fi finalizate fără consultarea Consiliului Local. Operatorii cu franciză sunt de asemenea încurajați să publice evoluția performanțelor, graficele serviciilor asigurate, să îmbunătățească serviciile de informare în timpul deplasării și să consolideze relația cu călătorii. Toate companiile de transport cu franciză au creat grupuri de legătură cu călătorii, pentru a interacționa direct cu publicul, în scopul evaluării și îmbunătățirii standardelor acestui serviciu.

Atunci când punctul de pornire este monopolul de stat, concurența reală pentru francize, precum și beneficiile pe care le aduce aceasta, va fi realizată numai prin angajarea politică puternică într-un program clar de reformă. Introducerea licitării în paralel cu protejarea sistemului tradițional, vechi, nu va funcționa bine și poate să consolideze pur și simplu un monopol ineficient, necomercial.

Responsabilitatea politică și de reglementare vor trebui permanent separate de responsabilitatea operațională.

Încurajarea și stimulările vor trebui oferite pentru realizarea unui sector independent privat, inclusiv asociații ale operatorilor mici.

Îmbunătățirile în exploatare ale întreprinderii de autobuze necesită: (a) educarea în managementul contabilității comerciale și managementul informației; și (b) accelerarea procesului de privatizare, astfel încât să existe atât oportunitatea cât și stimulentele financiare reale pentru schimbare;

Organizarea operatorilor privați în asociații va trebui văzută ca un proces treptat de instruire și un mijloc de facilitare a intrării într-o afacere. Eforturile vor trebui depuse pentru: (a) a spori încrederea operatorilor privați în obiectivitatea înțelegerilor pentru licitare; și (b) diseminarea informațiilor în atenția operatorilor și publicului larg, prin mas media și alte modalități de propagare.

“Trecerea de la un sistem al licențelor la un sistem al francizelor este cheia câștigării controlului asupra rețelei de autobuze”.

Asigurarea accesului egal la competiție pentru francize, prin toate formele de organizare, în special prin eliminarea oricărui privilegiu sau obligații ce derivă din proprietatea de stat.

Criteriile de evaluare a ofertei vor trebui limitate numai la acelea care pot fi stabilite obiectiv în ce privește condițiile cantitative, în timp ce toate celelalte dimensiuni vor trebui tratate ca și condiții de eligibilitate.

Municipalitățile vor trebui să stabilească planificarea eficientă și să contacteze instituțiile de management.

Monitorizarea operațiilor autobuzelor cu franciză trebuie asigurată ca o activitate sistematică și corectă în realizarea respectului pentru contractele de franciză și încrederea în imparțialitatea înțelegerilor.

- 1 Proiectarea corectă a autorizației este critică, inclusiv în ce privește obținerea echilibrului real între obligațiile și libertățile serviciului de a exploata și dezvolta piața.

Avantajele francizelor

Cel mai important avantaj al unei francize este că aceasta impune celui autorizat obligația furnizării unui serviciu corect coordonat, la standardele definite de către autoritate. Într-un sistem de licențe, în care mai mult de un operator este licențiat să furnizeze serviciul pe o anumită linie, nici un licențiat individual nu poate fi tras la răspundere pentru nivelul general al serviciului acelei linii.

Se poate demonstra în numeroase orașe în dezvoltare faptul că este imposibil ca o autoritate să coordoneze un sistem prost organizat, conținând mii de proprietari individuali, și mai multe mii de șoferi care închiriază vehicule în regim zilnic. Într-un sistem în care fiecare vehicul constituie un centru de profit și fiecare șofer depinde de încasările sale zilnice pentru subzistență, nici un vehicul nu va rula în perioadele nerentabile (diminează devreme și noaptea târziu), sau să mențină o frecvență viabilă în zone izolate. De regulă, în astfel de situații, autoritatea cedează controlul acelor linii controlorilor iliciți, pe care deseori îi utilizează ca mediu de control al serviciilor. Așa cum s-a observat în altă parte a acestui modul, foarte des controlorii iliciți pot avea mai multă influență decât autoritatea.

Din aceste considerente, trecerea de la un sistem de licențe la unul de autorizații este cheia dobândirii controlului asupra rețelei de autobuze. Ca reacție la această schimbare, proprietarii individuali și șoferii trebuie să se constituie în companii sau cooperative. Tranziția va reduce numărul clienților autorității de la câteva mii la o duzină sau mai puțin.

Tabelul 1 rezumă prevederile frecvent întâlnite în francizări.

6.3 Proceduri de reglementare

Procedurile de reglementare vor trebui să fie explicite, preferabil prezentate sub forma unui **manual al procedurilor de reglementare** pentru:

Reducerea posibilităților de corupere și de acțiuni administrative *ad hoc*, pentru a asigura continuitatea practicii de reglementare în timp, odată cu schimbarea personalului angajat, Definierea obligațiilor celor care reglementează/-planifică, a se asigura că acestea corespund obiectivelor politice principale și că obligațiile sunt îndeplinite. Acest lucru este deosebit de

important atunci când guvernarea are puțină experiență în reglementarea cererii,

A face cunoscută lipsa performanțelor și a neconformării, de către cei care reglementează, furnizând astfel remediul atât legislatorilor cât și clienților,

Impunerea unor standarde procedurale ridicate,

A oferi încrederea clienților (utilizatori, operatori, comunitate) în procesul de planificare,

A permite o mai mare productivitate a resurselor insuficiente de personal ale autorității de reglementare.

Procedurile ce trebuie definite pot include licitarea, solicitarea și emiterea unei licențe, drepturi și obligații ale operatorilor și autorității, diverse aplicații și prerogative sub licență și franciză, inclusiv adaptări la linii, proceduri de revizuire și criterii de stabilire a tarifării.

Un manual este mai puțin autoritar și mai ușor de schimbat, sau doar un punct de pornire, decât prevederile statutare sau contractul de franciză. Acesta va trebui să fie periodic modificat, în spiritul experienței și schimbărilor din mediul operațional și politic.

6.4 Capacitatea instituțională

Deoarece regimul de reglementare trebuie să fie compatibil cu structura industriei de autobuze, este de asemenea esențial ca organele de reglementare să dovedească o capacitate adecvată în a administra procedurile de reglementare și planificare.

Reglementarea chiar și a numai câtorva francize pe termen lung va duce la noi cereri din partea autorității. Fiind vorba de directori specialiști în autobuze, presați de investitori să producă profit, este nevoie de aptitudini diferite de acelea necesare pentru a face față operatorilor needucați de miniautobuze, prost organizați, cu perspective pe termen scurt. Autoritatea trebuie să aibă aptitudini tehnice și administrative de o calitate deosebită și să fie foarte bine organizată pentru administrarea reușită a francizelor.

Fără această capacitate, agenția de reglementare tinde să fie doar reactivă, în timp ce operatorii tind să creeze și să lupte împotriva monopolurilor modale și zonale. Puterea relativă a operatorilor le permite astfel să conteste sau să se opună oricăror inițiative a autorității pe care ei o percep ca fiind împotriva intereselor lor. Acest lucru tinde să facă rețeaua și mijloacele rigide și crează un volum din ce în ce mai mare de cereri nesatisfăcute.

Tabelul 1: Prevederi comune ale francizelor pentru autobuze

Caracteristici ale francizei	Practici uzuale de francizări la scară mică ale autobuzului
Dimensiune pachet	Linie, rețea sau zonă
Perioadă	1 - 3 ani pentru minibuze până la 10 ani pentru autobuze mari 20 ani atunci când infrastructura este asigurată de francizor
Proprietate	Vehicule: francizor Facilități companie: autorizatul sau guvernul Rețea: guvernul
Specificație servicii	De către guvern. Gradul până la care serviciul va fi specificat diferă (rută, număr, tipul sau calitatea vehiculelor, tarif maxim, perioada de operare, frecvența, etc.).
Autoritatea care stabilește tarifele	Prin licitare sau de către guvern Adaptări sau modificări ulterioare prin: indexare, intrări definite cost plus o taxă rezonabilă pentru management aplicație și audiere
Plăți	De regulă nu este cazul
Criterii de câștigare a licitației: Depind de obiectivele guvernării	Calitatea serviciului Nivelul tarifelor Cantitatea subvenției Nivelul investiției
Monitorizarea performanțelor: Depinde de complexitatea acordului și clauzele pentru penalizări	Program de monitorizare de către guvernare Regimul raportărilor
Planificarea investiției	Vehicule: francizor Infrastructura: oricare dintre cei doi (autorizat sau guvernare)
Planificarea rețelei: Depinde de structura pieței	Guvernul, dacă sunt mulți francizori la scară redusă. Operatorii, dacă guvernul nu are capacitatea sau operatorii sunt mari și puțini la număr.
Exclusivitate: Depinde de dimensiunea puterii monopolului	Dublarea liniei poate fi utilizată pentru stimularea competiției Constrângeri: Accesul la terminal, capacitatea stației de autobuz
Criterii și proceduri pentru modernizare sau extindere: Obiectivul este de a asigura ca serviciul și calitatea acestuia să fie constant întreținută în timpul și între francize.	<i>Modernizare automată, sau renegociere.</i> Perioada de franciză este extinsă automat, poate înaintea expirării ei, dacă performanțele au fost mulțumitoare. Astfel, compania menține un nivel rațional al investițiilor, costurile pentru re-licitare fiind astfel eliminate. <i>Negocierea prelungirii francizei.</i> Aceasta permite guvernării să asigure continuitatea serviciului și presiunea asupra francizorului de a fi eficient. Se evită procesul de re-licitare, care poate fi costisitor, deși renegocierea este de asemenea o resursă intensivă. <i>Re-licitarea.</i> În cazul în care beneficiarul eșuează în a îndeplini condițiile din franciză sau se decide stimularea competiției, linia poate fi oferită unor alți operatori prin licitare. Aceasta crează riscul unei discontinuități a serviciului în timpul procesului de înlocuire.

Acolo unde amplitudinea sarcinii de reglementare, impusă de politic, de cadrul de reglementare sau de un număr excesiv al licențiaților, face ca reglementarea să depășească capacitatea agenției, poate fi creat un "gol de resurse". Aceasta este o situație obișnuită. De exemplu: în Indonezia, sistemul de licențiere rutieră a fost proiectat să

reglementeze operatorii la scară mare și să coordoneze operatorii mici în organizații rutiere. Autoritatea are puterea de a coordona toți operatorii pe fiecare linie în cadrul unui orar. În realitate, industria de autobuze însă s-a fragmentat. Pe unele linii din Bandung au fost emise licențe la peste 1.000 de linii pentru 1.000 de proprietari de vehicule.

Reglementarea, sau chiar monitorizarea unui număr atât de mare de "clienți" necesită mai multe resurse profesionale decât sunt disponibile. În consecință, reglementările sunt aplicate parțial, selectiv sau intermitent. Strategiile de reglementare tind să fie *ad hoc*, expeditivă, și nu corespund obiectivelor politice.

În astfel de cazuri, este mai bine ca sistemul care impune obligații nerealiste să fie retras de sub licență. Este mai bine să se simplifice sistemul reglementar astfel încât să se încadreze în capacitatea agenției decât să încerce să obțină suficiente resurse pentru administrarea unui sistem necorespunzător.

Prin urmare, strategia de reglementare recent recomandată orașelor din Indonezia a fost următoarea:

- consolidarea industriei,
- reforma procesului de licențiere a sistemului,
- îmbunătățirea capacității de reglementare.

Astfel, dimensiunea și diversitatea sectorului privat va constitui un factor determinant major al capabilității și complexului de calități necesare pentru reglementare. Cu cât serviciile se transferă în sectorul privat, cu atât strategiile de reglementare trebuie să fie mai explicit definite de autorități. Sarcina administrării unui sistem de licențe, contracte pentru premierea și reglementarea sectorului privat, francize și concesionări, precum și monitorizarea performanțelor și a condițiilor de piață, necesită un cadru legal și administrativ destul de sofisticat.

O autoritate de reglementare ce supervizează preluarea integrală sau în mare a transportului public în proprietatea statului sau a Municipality (așa cum se întâmplă în orașele din China) va constitui un organ în esență de "planificare și standardizare", al cărui principal rol va fi de a transforma obiectivele serviciului, adoptate de guvernarea locală, în planuri operaționale și parametri de performanță. Un astfel de organ nu va derula verificări intensive pentru evaluarea performanțelor operaționale și nici nu va invoca puteri de constrângere sau sancționare a organizațiilor municipale de funcționare, similare. Nu vor fi necesare puteri de conducere extinse sau minuțios definite.

Prin contrast, atunci când există o concurență reală între operatorii privați pe piață, strategia de reglementare trebuie să mențină un echilibru între stimulente și directive pentru a asigura atât un indice de profit rezonabil pentru operatori cât și un serviciu adecvat și eficient pentru utilizatori.

Importanța și fiabilitatea serviciului

Adaptare din BUIP, 1999b

Tarifele nu constituie cea mai importantă preocupare, chiar și pentru zonele cu venit scăzut. În cadrul unui mic sondaj pilot realizat în același timp cu un alt sondaj printre utilizatori pentru un proiect de studiu asupra transportului public din Bali în anul 1999, 356 intervievați motocicliști, utilizatori ai transportului public și automobilului au răspuns întrebărilor care vizau stabilirea caracteristicilor călătoriei pe care aceștia o considerau importantă. Utilizatorii transportului public au considerat printre cei mai importanți factori la începutul unei călătorii **fiabilitatea** (70% au considerat-o foarte importantă), **disponibilitatea locurilor pe scaun** (64%), siguranța (60%), **securitatea personală** (50%) precum și **mersul pe jos și timpul de așteptare** se pare mult înaintea **costului** (20%) și **duratei totale** a călătoriei (de asemenea 20%).

Concentrarea Guvernului pe tarife reduse poate fi greșită

În timp ce eforturile guvernamentale se concentrează pe menținerea unor tarife reduse, disponibilitatea și calitatea serviciilor par a fi considerate mai importante de către utilizatori. Aceste constatări sunt semnificative în lumina caracteristicilor serviciilor existente: intervale de succedare variabile (ex.: fiabilitate redusă), vehicule care pleacă din terminale pline (ex.: lipsa locurilor libere pe traseu), slaba acoperire a rețelei (ex.: drum lung de mers pe jos, combinat cu intervale de succedare și timpi de așteptare variabili).

6.5 Tarife

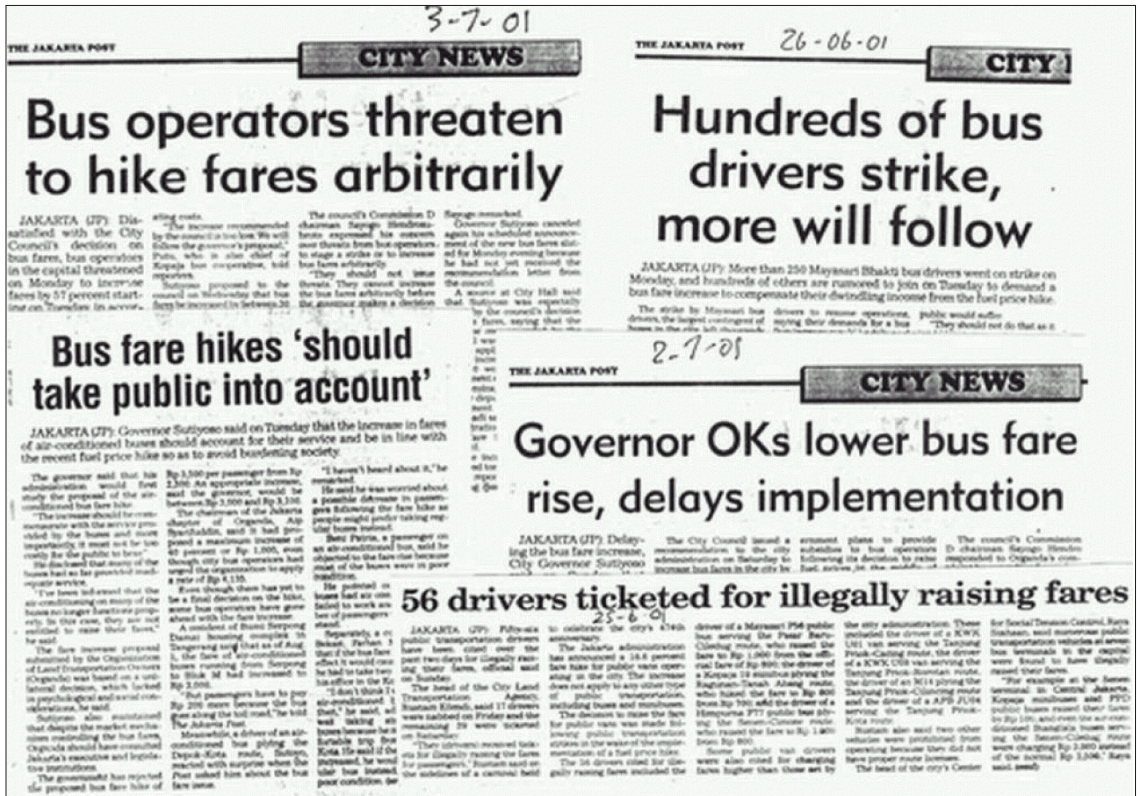
Politica de tarifare este un aspect important dar dificil al reglementării, datorită impactului său social și sensibilității politice.

Politica de transport public trebuie să abordeze aspectul acoperirii costurilor totale ale furnizării serviciului de transport cu autobuzul fie din tarifele pentru călători fie din subvenții generale sau subvenții pentru grupuri particulare de utilizatori.

În numeroase orașe prevederile legale specifică procedurile administrative pentru deliberarea aplicațiilor de creștere a tarifului (vezi nota laterală), dar deseori nu sunt specificate criteriile de evaluare a acestor aplicații și determinare a tarifelor. Rareori legislația prevede ca operatorul să aibă dreptul de a stabili tarifele astfel încât acestea să acopere toate cheltuielile de exploatare. În aceste circumstanțe, controalele tarifului sunt inevitabil exercitate cu referire la considerațiile politice. Tarifele pentru autobuz sunt un subiect foarte sensibil în orașele cu utilizatori ce au un venit redus în pondere ridicată. Politicienii tind să situeze guvernul în rolul de

Riscul reglementării și stabilirea tarifului

Este majorarea tarifelor un drept sau un privilegiu pentru a acoperi costurile crescânde de exploatare? Lipsa unui mecanism oficial pentru monitorizarea costurilor de exploatare și vizuirea tarifelor este evidentă în această controversă în Jakarta, Indonezia, de la mijlocul anului 2001. Operatorii au recurs la greve și majorări de tarife fără aprobare, pentru a crea presiune asupra guvernului în rezolvarea problemei. Guvernul a răspuns prin reducerea, sau amânarea majorării, dar nu avea nici o bază obiectivă pentru a-și fonda decizia. Incertitudinea în ce privește abilitatea Guvernului de a crește tarifele este un aspect fundamental al "riscului reglementării" și un element important în "cercul vicios" al costurilor minime, organizării la limită, a calității minime (Figura 9).



"protector" al publicului față de creșterile tarifare, dar de cele mai multe ori guvernarea nu deține datele pieței sau indicii de evaluare a costului și negociază dintr-o poziție dezinformată. Aceasta conduce la un conflict trilateral între public, guvernare și operatorii care poate deveni ușor focarul unei nemulțumiri populare. În astfel de situații, este prudent ca guvernarea să renunțe la obligațiile sale de a stabili tarifele și să adopte criterii obiective. Deseori apar restricții severe asupra tarifelor prin declinarea nivelului serviciului și siguranței cu impact negativ asupra clasei urbane sărace, inclusiv limitarea accesului acestora la noi oportunități de angajare.

Cercetarea de piață arată în mod corespunzător faptul că fiabilitatea și calitatea sunt cele mai importante aspecte ale serviciului de transport cu autobuzul, mai important decât nivelul tarifelor pentru majoritatea utilizatorilor (vezi textul din chenar).

Riscul ca guvernarea să nu aibă autoritatea politică de a crește tarifele pentru acoperirea creșterilor costurilor de exploatare trebuie asumat de către operatorii. Aceasta duce la ezitarea în a investi și la o deteriorare rapidă a serviciului, ceea ce este evident în numeroase orașe în dezvoltare.

În Pakistan, tarifele la minibuzele din para tranzit au fost menținute la nivele foarte scăzute timp de mulți ani. Operatorii au reacționat la aceste tarife joase prin adoptarea unei reacții de minimă capacitate,

calitate și costuri ale serviciului oferit. Vehiculele erau importate din Japonia, ca vagoane uzate cu o capacitate de o tonă. Acestea erau neîntreținute și mult supraîncărcate. Rețeaua era redusă. Operatorii de transport din Lahore au declarat că deși exploatarea minibuzelor puteau acoperi costurile acestora din încasări, într-un echilibru foarte redus între calitatea serviciului și tarifări, era imposibil de acoperit costurile financiare și de exploatare prin utilizarea unui autobuz construit local, standard (cost 2.800.000 Rs, respectiv 61.000 Euro) la tarifele existente. Politica guvernului de "tarifare minimă" nu mulțumea nici nevoia publicului de siguranță, de transport adecvat și accesibil, și nici nevoia operatorilor de a înregistra încasări suficiente și raționale, pentru a acoperi costurile de întreținere și exploatare, dar și pentru a asigura înlocuirea vehiculelor.

O politică similară de limitare a tarifului a fost menținută și în Indonezia, cu o aceeași reacție din partea operatorilor, cu excepția faptului că, deoarece mecanismul de sancționare era slab, operatorii creșteau tarifele peste valorile autorizate, iar utilizatorii acceptau aceste majorări. De aceea, cei în drept cu reglementările nu interveneau. Tarifele erau și așa reduse, deoarece acestea erau limitate de condițiile pieței, de permisivitatea redusă și de competiția motocicletelor la costuri reduse.

Atâta vreme cât nu existau proteste publice, cei în drept pentru reglementare nu întreprindeau nici o acțiune de impunere a unor tarife legale. Aceeași situație predomina la Dhaka, Bangladesh, în 2002. Tarifele oficiale nu au mai crescut din 1997, în ciuda creșterilor prețului la combustibil și a componentelor de import. Operatorii au majorat tarifele unilateral, pentru a dubla indicele oficial, dar, deoarece nu existau plângeri din partea utilizatorilor, nu s-au luat măsuri de sancționare. Astăzi guvernul se confruntă cu o dilemă: dacă să oficializeze actualele tarife, riscând rezistența politică, sau să nu întreprindă nimic, afectând credibilitatea legislatorilor.

Se recomandă:

îndreptățirea legală a operatorilor de a stabili tarifele astfel încât să acopere costurile totale fie prin legislație fie prin impunerea unor condiții în licențiere sau francizare solicitările de creștere a tarifului să fie soluționate în baza unor criterii obiective, scoțându-le din arena politică, sau atunci când există concurență, tarifele să nu fie reglementate.

Există câteva mijloace de a defini pragurile care ar putea declanșa o creștere a tarifului, deși nici unul nu este fără dezavantaje și toate solicită culegerea de date și capacitate analitică a autorității:

- I. costurile reale generate de predecesori, plus o "taxă rezonabilă de management",
- II. o formulă bazată pe mișcările indicilor asupra costurilor investite pentru exploatarea autobuzului,
- III. un indice fix al beneficiului rezultat din bunurile investite,
- IV. un indice fix al beneficiului din profit

Deoarece majoritatea orașelor în dezvoltare dețin o masă de operatori mici sau o combinație de operatori medii și mici, iar fiecare se presupune că are o structură diferită a costului, solicitarea unui mecanism de reglare a tarifului poate rezulta fie într-o scară diferită de tarifare fie cu un grad diferit al beneficiului pentru fiecare operator. Cea dintâi posibilitate este preferată deoarece, din bazele de indexare a tarifelor listate mai sus, numai varianta (IV) oferă operatorului un stimul de îmbunătățire a raportului cost/eficiență. Micile decalaje în tarifările diversilor operatori sunt acceptabile și acestea vor promova competiția, acolo unde este disponibilă opțiunea între mai mulți operatori. Sunt necesare prevederi în cadrul de reglementare pentru a se asigura că competiția tarifară nu este rezultatul reducerii costurilor de către operatori prin compromiterea serviciului standard de bază sau a siguranței.

Atunci când autoritatea nu are capacitate analitică, cu condiția menținerii unui mediu competitiv, opțiunea politică poate elimina controalele asupra tarifelor.

6.6 Vidul legislativ

În cazul în care guvernarea nu are politici, priorități și principii clare, deciziile tind să fie luate *ad hoc*, fiecare aspect urmând a fi negociat cu diverse grupuri de interese.

Absența principiilor de orientare crează un "vid legislativ" în care operatorii își pot asuma și dobândi drepturi care se consolidează și pe care și le apără. Chiar și operatorii ilegali, care au umplut lipsurile în piața creată de inflexibilitatea sistemului de a răspunde modificărilor în cerere, revendică drepturi.

“Vidul legislativ duce la o confruntare frecventă, atât între autoritate și industrie cât și între diversele grupuri de operatori”.

Vidul legislativ încurajează de asemenea operatori ai deverselor modalități de transport de a se grupa în asociații comerciale, deseori conduse de o persoană "puternic influentă", al cărui principal obiectiv este de a proteja interesele membrilor în raport cu inițiative nefavorabile. Aceștia tind de asemenea să impună controlul ilicit și taxele cerute operatorilor.

Astfel de organizații pot pretinde că reprezintă interesele legitime ale operatorilor, iar în unele privințe (de exemplu prin controlul accesului la un mijloc de transport, la o linie sau zonă) chiar o fac. Datorită membrilor săi numeroși și a tendințelor combative, aceste organizații dețin deseori o putere considerabilă, putând avea o putere mai mare decât cea a legislatorului. Această putere poate spori prin "atragerea legislativului" (unde, de exemplu, unele încasări din taxarea ilicită și abuzul se îndreaptă către legislatori, care apoi au interese financiare în menținerea sistemului ilicit). În final, operatorii pot avea dreptul de veto, exersabil prin greve sau demonstrații. Utilizarea acestui drept, sau anticiparea utilizării sale, tinde să producă nehotărârea sau reținerea autorității de a lua orice inițiativă.

Stabilirea tarifării în Pakistan

Legislația în Pakistan (secțiune articol 45 din Ordonanța cu privire la Vehicule Motorizate, din 1965) prevede că Ministrul Transportului din Provincie poate stabili valoarea maximă sau minimă a tarifelor pentru autobuze, prin notificare în ziarul Gazette. Acesta trebuie să asculte obiecțiile, să consulte Autoritatea de Transport Provincial și Regional și să notifice în scris motivațiile sale. Pentru determinarea tarifelor sunt specificate următoarele procedee:

Operatorii vor solicita Autorității de Transport majorarea valorii maxime a tarifelor, Autoritatea va coordona analiza financiară, ținând seama de costurile și beneficiile estimate, Solicitarea este făcută publică, și se primesc obiecțiile, Autoritatea decide, notificând motivațiile sale.

Nu sunt specificate criteriile de majorare a tarifelor iar operatorii nu au nici un drept asupra nivelului tarifelor care să le permită acoperirea costurilor.

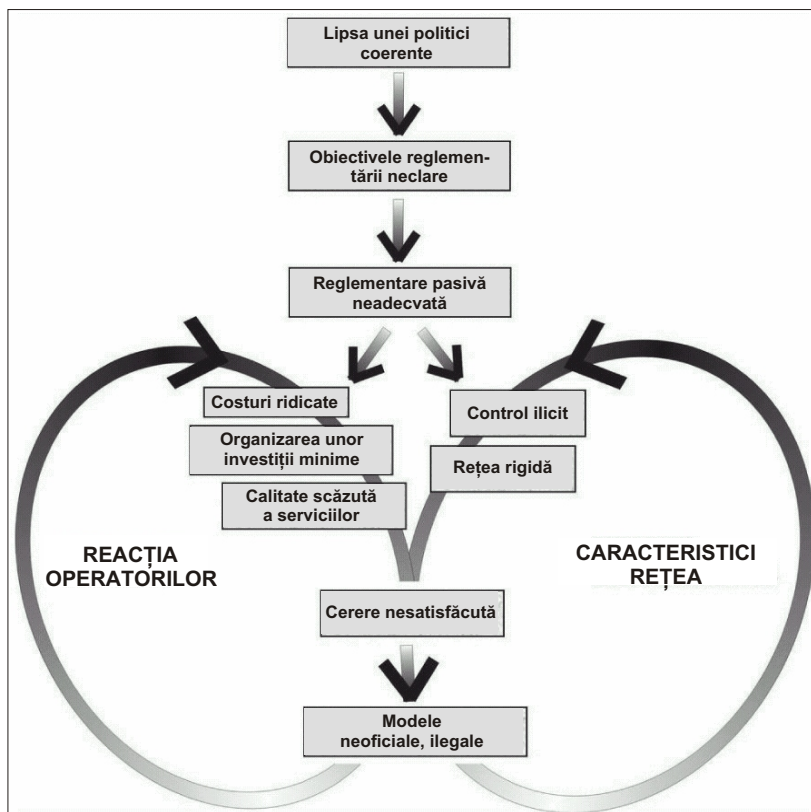
Vidul legislativ conduce la confruntări frecvente, atât între autoritate și industrie, cât și între diverse grupuri de operatori. Negocierea sau evitarea acestor conflicte poate consuma destule resurse ale personalului disponibil pentru reglementare, distrăgându-l de la monitorizarea și planificarea sistematică. Acest lucru înseamnă de asemenea că deciziile minore (cum ar fi modificarea unei linii care afectează alte linii) tind să fie amplificate la nivele superioare ale autorității. Negocierea problemelor ce apar între autoritate și operatori tinde să țină seama de interesele utilizatorilor în slabă măsură.

Reglementarea *ad hoc* este fundamental reactivă. Problemele sunt abordate numai atunci când sunt suficient de grave, sau suficient de discutabile, pentru a stârni agenda. Există tendința de a recurge la soluții rapide și de compromis în tratarea simptomelor care perpetuează reglementarea *ad hoc*. Reglementarea *ad hoc* duce la un ritm foarte încet al schimbării. Deseori, "balanța de putere" dintre operatori și guvernare este în favoarea operatorilor. Ciclul lipsei unei politici de reglementare clară, a reglementării inadecvate, a controlului ilicit, care duc la nesatisfacerea cererii, la generarea unor mijloace ilegale, precum și la perpetuarea unor servicii modeste și a unui nivel scăzut al investițiilor, este ilustrat în Figura 9.

Fig. 9

Un "ciclul vicios" prin care se ilustrează modul în care instituțiile legislative ineficiente pot crea un nivel ridicat al echilibrului dintre cost și calitate în industria de transport public.

Louis Berger Inc., 2002



7. Acordarea licențelor și francizelor prin licitare competitivă

Adaptare din GTZ SUTP, 2001.

7.1 Competiția - o forță pentru progres

Dezvoltarea necesită o îmbinare între competiție și reglementare. Reglementarea trebuie să stabilească regulile de bază pentru competiție. Competiția este stimulentele sau motivarea operatorului de a oferi servicii mai de calitate (mai mulți călători, un venit mai mare) și mai eficient (costuri mai reduse).

S-a demonstrat faptul că sectorul privat este capabil să ofere servicii eficiente de transport cu autobuzul, corespunzător cererii și tarifelor acceptabile, cu condiția ca operatorii să fie stimulați în a răspunde nevoilor utilizatorilor. Competiția este cea mai eficientă formă de stimulare și tinde să mențină nivelul ridicat al calității serviciului și tarife reduse. Stimulentele trebuie "armonizate" cu atenție pentru a rămâne eficiente.

"Lipsa unui cadru politic și teama de inerție a paralizat procesul de planificare a rețelei în numeroase orașe în dezvoltare"

Competiția ocupă un loc important în susținerea serviciilor, cum ar fi cele între contractorii pentru întreținere; în cadrul companiei, între diverse unități de lucru și între directori: pentru profit; pentru aprobări, prin reputație sau evaluare.

În Tabelul 2 sunt listate diverse forme ale competiției, inclusiv prezentarea principalelor caracteristici ale fiecăreia.

De ce este în prezent competiția ineficientă în numeroase orașe în dezvoltare?

Condițiile necesare unei competiții includ:
o politică guvernamentală încurajatoare,
obiective clare pentru serviciul de transport,
un cadru legal care să permită competiția corectă
capacități instituționale pentru a promova, a conduce și a reglementa.

Aceste condiții nu există încă pe deplin în numeroase orașe în dezvoltare. În multe dintre acestea, guvernarea a contat mai mult pe reglementare decât pe competiție în dezvoltarea transportului public urban. Dar reglementarea fără planuri, politici și capacitate instituțională nu va fi eficientă. Reglementarea ineficientă (adică aplicarea parțială, necorespunzătoare și arbitrară a

Reforme ale licențierii și reglementării

Fragment adaptat din GTZ SUTP, 2001

Sistemul actual de licențiere în numeroase orașe în dezvoltare, unde nici o persoană sau organizație nu este responsabilă de asigurarea unui serviciu de transport public adecvat, pe o anumită linie, este o problemă fundamentală a transportului public.

Autoritățile de reglementare vor trebui fie să nu reglementeze serviciul de transport cu autobuzul (ceea ce nu se anticipează că vor face), fie să-l planifice și reglementeze eficient. Pentru a realiza această planificare și reglementare ele au nevoie de personal cu anumite calificări pentru a monitoriza performanțele transportului public. Dacă serviciul oferit publicului este inacceptabil, aceștia vor trebui să fie pregătiți pentru a face schimbări. În acest sens, este limpede că trebuie oprită procedura uzuală, prin care câțiva operatori dețin licențele pentru o aceeași linie, dar sub incidența căreia licența alocă anumite autobuze pe anumite linii, pe durata licenței. Fiecare linie trebuie să aibă un operator care să fie responsabil de asigurarea implementării unui serviciu acceptabil pe acea linie. Acest lucru necesită o schimbare fundamentală a procedurilor de licențiere, prin aceea că operatorul, fie individual, o companie, un consorțiu sau un alt organ legal constituit, trebuie să dețină licența.

Operatorului liniei i se va cere să asigure un serviciu "satisfăcător" iar aceasta ar putea implica definirea unui număr de parametri importanți ai serviciului, printre care se pot include următorii:

- timpii de plecare ai primului și ultimului autobuz,
- numărul minim de autobuze în circulație la vârf,
- capacitatea autobuzelor ce vor fi utilizate,
- intervalele de succedare ce vor fi asigurate în timpul zilei,
- capacitatea minimă de transport, pe fiecare direcție, la orele de vârf,
- deplasările zilnice totale,
- gradul maxim de ocupare la orele de vârf,
- specificațiile vehiculului, inclusiv poziția motorului,
- locurile pe scaun, instalații aer condiționat,
- înălțimea podelei, lățimea, înălțimea cabinei și numărul ușilor.

Toate aceste măsuri reflectă calitatea serviciului din perspectiva călătorului. Condițiile corecte pot fi modificate prin acordul mutual între operator și autoritatea de licențiere, în spiritul circumstanțelor care impun aceste schimbări. Acest lucru este foarte important. Deoarece obiectivul este de a crește numărul călătorilor pe aceste linii, este esențial fie ca numărul autobuzelor în circulație să crească fie ca acestea să aibă o capacitate mai mare, pe măsură ce numărul călătorilor crește. Deși operatorul este liber să suplimenteze autobuzele atâta timp cât condițiile

minime sunt îndeplinite, autoritatea de licențiere va trebui să păstreze dreptul de a cere asigurarea unui serviciu îmbunătățit, dacă aceasta consideră că operatorul nu răspunde adecvat cererii crescute.

În timp ce măsurile de mai sus sunt parte din obligațiile operatorului, este important ca acordul să clarifice faptul că tarifele, dacă acestea sunt controlate de organul legislativ, trebuie să fie majorate astfel încât operatorul să poată acoperi toate costurile firești de exploatare, inclusiv deprecierea și taxele pe profit, cât și pentru a avea un beneficiu rezonabil în investiții.

"Trebuie oprită procedura uzuală prin care câțiva operatori dețin licențele rutiere pentru o aceeași linie, dar sub incidența căreia licența alocă anumite autobuze pe anumite linii, pe durata licenței, . Fiecare linie trebuie să aibă un operator care să fie responsabil de asigurarea implementării unui serviciu acceptabil pe acea linie".

Operatorul va fi de asemenea obligat ca periodic să raporteze autorității performanțele. Acordul dintre operator și autoritatea de reglementare trebuie să conțină unele prevederi pentru legislator prin care să acționeze împotriva operatorului, în cazul în care serviciul nu este asigurat conform celor specificate. În mod ideal, această tehnică ar trebui să fie aplicată gradual, astfel încât primele nereguli să primească penalități mici, după care încălcările persistente și grave ale acordului să poată duce la pierderea liniei.

Nu vor fi solicitate alte licențe speciale sau plăți pentru autobuz, în afara taxei normale de înregistrare. Guvernarea va trebui să depună toate eforturile pentru a asigura menținerea unor costuri minime. Impozitarea serviciului normal de transport public va trebui menținută la un nivel minim absolut.

Riscurile reglementării

Riscurile reglementării pot fi definite ca riscuri comerciale suportate de operatorii care sunt afectați de exercițiul puterilor de reglementare, cum este restricționarea tarifelor la niveluri neeconomice, sau menținerea unor niveluri ale serviciului care nu sunt justificate de cerere. Tabelul 3 reflectă un sumar al reglementării și alte riscuri și strategii pentru depășirea acestora.

Tabelul 2: O serie de forme ale competiției pentru serviciile de transport cu autobuzul

Înțelegere	Caracteristici
Monopol public	Autoritatea deține și exploatează sistemul
Contractare management	Autoritatea deține sistemul, angajează directori
Contractare serviciu:	
cost brut	Încasările merg la autoritate, ofertanții licitează pentru costul de producție
cost net	Încasările merg la operator, ofertanții licitează pentru cost și beneficii
Francizare	Autoritatea poate specifica câțiva parametri ai serviciului
Licențiere calitate	Orice operator care îndeplinește criteriile de calitate poate funcționa
Licențiere cantitate	Limitat în număr, suficient pentru a genera competiția
Piață deschisă	Intrare gratuită, cu câteva reguli de bază

și arbitrară a reglementărilor, reglementări necorespunzătoare) permite reglementarea ilicită și perceperea taxelor, de exemplu de către poliție, "mafie" și asociațiile operatorilor. Aceste interese ilicite tind să limiteze dezvoltarea transportului.

Într-un astfel de sistem, problemele politicii de transport public sunt rezolvate *ad hoc* și *arbitrate* în funcție de:

- vocea cea mai tare auzită,
- influența cea mai mare (legături cu politicienii, cu poliția, armata)
- constrângerile cele mai mari (pericolul unei demonstrații a șoferilor de microbuze).

Utilizatorii tind să nu fie bine organizați, astfel că interesele acestora sunt considerate minore.

Pe scurt, lipsa unui cadru politic și teama de inerție a paralizat procesul de planificare a rețelei de autobuze în multe orașe în dezvoltare.

Pentru o concurență efectivă este necesară buna cunoaștere a cererii și ofertei de piață. Cu toate acestea, într-un sistem în "garanție" (în care șoferii plătesc o garanție zilnică/săptămânală/lunară proprietarului de autobuz, pentru a-l închiria), întâlnit în numeroase orașe în dezvoltare, șoferii și nu deținătorii de licențe (proprietarii) cunosc piața.

7.2 Crearea competiției prin licitare

7.2.1 Principiile licitării

Esențial în procesul de licitare este crearea competiției în dreptul de a oferi servicii de transport cu autobuzul. Procesul trebuie să fie capabil de a distribui liniile corect și obiectiv între operatori, asociați în diverse forme.

Acest proces va trebui să fie cât mai transparent posibil, evaluarea procedurii să aibă loc în prezența ofertanților, a mass mediei și observatorilor, iar rezultatele să fie făcute publice.

Schema standard (criterii de evaluare și așteptările acestora) trebuie stabilită înaintea publicării invitației de a depune oferte. Toate criteriile de evaluare vor trebui cuantificabile, trebuind să existe un scop minim pentru exercițiul analizării subiective a fiecăruia dintre membrii comitetului de licitare. Identitatea licitatorului nu va trebui cunoscută, sau indicată, decât după ce a fost selectată oferta câștigătoare. Oferta cea mai favorabilă, măsurată prin schema standard, va primi Licența.

Criteriile fundamentale de evaluare vor fi:

- tarife (dacă politica permite ca tarifele să fie variabile),
- nivelul serviciului: regularitatea frecvenței, capacitate, perioada zilnică de operare,
- calitatea serviciului: capacitate, specificație, data fabricației, condiții, echipamentul autobuzelor ce vor fi utilizate,
- standarde de mediu: standarde cu privire la emisiile poluante ale autobuzelor.

Sarcina legislatorului este de a orienta dezvoltarea sectorului de autobuze, de a conduce procesul de licitare, de a monitoriza performanțele operatorului și de a garanta că nivelele minime ale vehiculului și serviciului corespund, iar competiția este corectă și nepărtinitoare.

"Riscurile reglementării" (vezi nota laterală) ce revin operatorilor trebuie reduse prin limitarea la minim a puterilor de influență, în special asupra

tarifelor, iar drepturile și obligațiile atât ale autorității cât și ale celui licențiat trebuie clar definite.

Licențierea transportului public în numeroase orașe în dezvoltare este puternic influențată de relația între proprietarii de autobuze și oficialii care emit licențe, sau care sunt achiziționate en gros de către dealerii de vehicule astfel încât dealerul să poată vinde un vehicul cu tot cu licență. Această situație tinde să conducă la lipsa controlului asupra numărului licențelor emise. "Taxa" unor astfel de licențe variază în funcție de zonă, precum și de nivelul probabil al încasărilor beneficiilor liniei respective. Ca rezultat al taxelor ilicite, costurile de investiții tind să crească artificial, odată cu costurile ridicate transferate utilizatorilor, sau se reflectă în lipsa investițiilor și retractarea serviciului.

Îmbunătățirea eficienței transportului public poate fi făcută prin schimbarea metodei de distribuire a licențelor, trecând de la distribuirea pe criterii neclare la distribuirea printr-o procedură de licitare corectă și deschisă. În acest fel, nu doar operatorii cu relații pe lângă oficiali vor avea acces la licențe, toți potențialii operatori având aceleași șanse.

7.2.2 Condiții pentru o licitare reușită

Condiții de piață pentru o licitare reușită

Condițiile pieței pentru o licitare reușită includ:

- criteriile de licitare (inclusiv specificațiile liniei) trebuie să țină seama de condițiile pieței, în special de tipul și numărul vehiculelor furnizate și de costul acceptabil,
- mai multe autobuze decât sunt necesare,
- situația juridică a ofertanților (operatori) trebuie să fie aceeași (problema unei "poziții speciale" a operatorilor publici),
- accesul facil la industria de autobuze, fără costuri suplimentare,
- liniile sunt considerate profitabile dacă se percep anumite tarife (alocarea unor tarife mai flexibile pentru liniile foarte profitabile).

Competiția eficientă înseamnă ca ofertanții care solicită licență să fie mai mulți decât licențele disponibile. Dacă singurii ofertanți sunt operatorii existenți, procesul de licitare se poate limita doar la redistribuirea și consolidarea operatorilor între linii, cu stimulente mici pentru îmbunătățirea serviciilor. Este esențial ca procesul de licitare să fie folosit pentru atragerea unor investiții noi în sectorul de transport cu autobuzul.

Nivelul competiției se va îmbunătăți prin oferirea unor pachete mici care includ una sau două linii la fiecare licitare. Pachetele mici vor permite companiilor mici și consorțiilor să ofere, iar o succesiune de licitații mici va constitui o nouă șansă pentru cei care au pierdut prima licitare. Efectele negative ale succedării licitațiilor mici pot fi de a înlătura investitori puternici a peste 100 de autobuze precum și fragmentarea rețelei.

Factorul cel mai important în creșterea atractivității licitațiilor este crearea încrederii între potențialii ofertanți, în ce privește integritatea și imparțialitatea procedurilor.

În runda inițială de publicare și consultare trebuie clarificat faptul că în final licențele pentru toate liniile vor fi supuse procesului de licitare. Trebuie acordată atenție faptului că, după o perioadă de grație de circa 6 luni de la prima licitare, nici o licențiere nu va fi reînnoită în termeni de "asociați unici" (adică, mai mulți operatori pe aceeași linie). Aceasta va constitui un stimulent pentru operatorii de autobuze de a se constitui în companii sau cooperative la dimensiunea cerută în licitare pentru linia respectivă. Proprietarii de autobuze vor fi deosebit de atenți în selectarea șoferilor și conductorilor pentru angajare (deoarece aceasta va constitui o condiție de participare la licitări) și vor stabili acorduri interne de management.

Condiții legislative pentru o licitare reușită

Condițiile legislative pentru licitare includ:

- operatorii trebuie să aibă încredere în integritatea procedurii de licitare,
- programul de licitare va trebui anunțat în totalitatea sa,
- riscurile operatorului trebuie reduse la minim (vezi Tabelul 3).

Baza legală pentru licitarea unei linii

Pentru a corespunde cerinței unei definiții procedurale foarte ridicate și de recuzita procesului de licitare, principalele elemente vor trebui stabilite în cadrul unei reglementări. Aceasta va trebui să constituie baza legală pentru licitarea liniilor de autobuz, constând în:

- crearea obligației legale a Autorității de a pregăti și implementa un program de licitare,
- definirea procedurii de licitare, criteriilor și schema de evaluare,
- angajarea Autorității de a organiza licitarea și procedurile de reglementare în mod transparent, corect și consecvent,

Tabelul 3: Riscurile operatorilor și strategii de reducere a acestor riscuri

Risc	Strategia pentru reducerea riscului
Licitare incorectă, inechitabilă	- Transparență - Stricta observare a procedurilor de licitare - Calea recursului față de rezultate
Impacturi adverse acțiunilor de reglementare după acordarea licenței	- Reducerea la minim a intervenției prin reglementare - Reglementarea să fie inclusă în cadrul politic - Obligațiile și libertățile să fie stipulate în licență
Majorările tarifare să fie limitate	- Definirea procesului de reconsiderare a tarifului în cadrul licenței - Procedura să nu fie politizată ci să se bazeze pe costuri
Scăderea cererii de transport public	- Politica guvernamentală să promoveze dezvoltarea transportului public
Condiții slabe de exploatare	- Managementul traficului să favorizeze transportul public - Un mai bun management al terminalului
Reacții neprevăzute ale operatorilor de microbuze și alți operatori	- Consultarea cu alți operatori - Licitarea extinderilor ulterioare a altor linii
Plăți ilicite	- Eliminarea acestora, sau oficializarea lor, transparență - Reglementarea oficială să o înlocuiască pe cea neoficială

Pentru a beneficia de o reală perspectivă reușită, trebuie promovată o schemă de licitare ne izolată ci într-un mediu mobilizator al schimbărilor politice și instituționale. Se recomandă următoarea succesiune, **înaintea primei licități:**

- Politic** Obținerea unui consens politic asupra obiectivelor politice, inclusiv al operatorilor și alte interese ce vor fi probabil afectate.
- Autoritate** Definirea regimului reglementar. Specificarea puterilor și procedurilor necesare planificării și reglementării. Investirea inițială a puterilor de licențiere din oraș, sau legislatorul la nivel metropolitan. Specificarea structurii Autorității ce se va forma ulterior. Investirea Autorității cu reglementări care să o elibereze de funcțiile acesteia.
- Resurse** Asigurarea conducerii traficului și transportului, precum și a altor departamente ale guvernării municipale, cu suficiente resurse (finanțe și personal calificat) pentru asigurarea susținerii Autorității
- Planificare** Conturarea panului de transport public pentru primii trei ani, cu acordul politicului. Schițarea procedurilor de planificare, licitare, monitorizare, ce vor fi respectate de către Autoritate.
- Program** Specificarea liniilor ce vor fi licitate, programul de licitare.
- Implementare** Finalizarea programului detaliat al licității. Asigurarea asistenței tehnice operatorilor de autobuze în gestionarea tehnicilor. Inițierea procedurilor de planificare, licitare, monitorizare.

Definirea termenelor de licențiere ce vor fi oferite prin licitare
Garantarea către ofertanții nemulțumiți a unui curs de acțiune în cazul unor proceduri neclare sau incorecte.

7.2.3 Aspecte practice ale licității

Pe parcursul unei licități apar diverse dificultăți practice care trebuie înfruntate, așa cum se arată în Tabelul 4.

Obligațiile impuse prin licențiere într-un sistem reformat vor trebui să fie:

- menținerea unui nivel minim al calității serviciului specificat în oferta acceptată,
- asigurarea cererii liniei,
- respectarea responsabilității și contabilizării colective a tuturor autobuzelor dintr-o linie,
- întreg personalul să lucreze în baza unui contract de angajare.

Licența va conferi:

- oarecare libertate de a depăși nivelul minim al serviciului,
- un anumit grad al siguranței titularizării dacă exploatarea este mulțumitoare,
- dreptul la un spațiu alocat la terminale,
- dreptul de a invoca proceduri de restabilire a tarifelor economice la niveluri care să permită acoperirea costurilor,
- oarece libertate în a adapta tarifele "ne economice", ca reacție la condițiile pieței.

Numai o companie, consorțiu sau cooperativă cu un management clar și o structură responsabilă vor fi eligibile pentru ofertare.

Pentru a vedea un exemplu de orientări tehnice într-o licitare derulată în Surabaya, dar care va fi relevantă în principiu pentru numeroase orașe în dezvoltare, vă rugăm să accesați adresa www.sutp.org.

Tabelul 4: Probleme ce apar într-o licitație și strategii pentru depășirea lor

Problema	Strategia
Existența unor parcuri fragmentate, mici (situație curentă în orașele în dezvoltare)	Trebuie să se asocieze pentru a participa la o licitație
Operatorul, predominant în proprietate publică și subvenționat Ex.: Damri din Surabaya deține 60% din parcul de autobuze mari	Operatorul public va fi exclus din licitație, în afară de cazul când costurile acestuia sunt transparente
Licențele curente derulează pe termene lungi	Negocierea cedării sau anularea licențelor existente.
Retragerea autobuzelor din liniile adiacente existente pentru a opera pe liniile licitate	Negocierea cu operatorii

8. Concluzii

Au fost identificate cinci etape esențiale, ierarhice, în organizarea sistemului de transport public.

Pregătirea unui acord coerent al politicilor de transport urban, cu evidențierea strategiilor de implementare a acestora. Temeiul care trebuie să stea la baza gestionării unui sistem de transport urban este acordul clar al politicii de transport, care definește principiile, obiectivele și prioritățile în utilizarea rutelor și a mijloacelor de transport public și privat, inclusiv pietonii și vehiculele nemotorizate. Politica de transport trebuie susținută de politica de sistematizare teritorială și de utilizarea măsurilor fiscale de descurajare a utilizării automobilului. Cele trei principii ale politicii care a asigurat bazele unor politici reușite pentru transportul public din Singapore și Hong Kong din ultimii treizeci de ani au oferit un excelent punct de pornire și sunt recomandate altor orașe mari, cu populație densă:

- Dezvoltarea infrastructurii de transport,
- Îmbunătățirea sistemului de transport public,
- Gestionarea cererii pentru utilizare rutieră.

Instalarea unui proces eficient de planificare.

Este esențial ca guvernarea urbană să aibă capacitatea de a monitoriza sistemul de transport, de a analiza datele pentru a previziona tendințele, precum și de a interveni atunci când este necesară orientarea dezvoltării viitoare către obiectivele politice.

Specificarea unei structuri adecvate și gestionabile a industriei de transport public. În numeroase orașe în dezvoltare, industria de transport public include masa micilor operatori întreprinzători, și probabil de asemenea o întreprindere în proprietatea statului. În general, o pre condiție pentru reglementarea eficientă, în special dacă se generează o competiție eficientă, este de a crea "condiții egale de participare". Aceasta înseamnă consolidarea operatorilor individuali în companii sau cooperative pentru a se asigura că operatorul în proprietate de stat se supune disciplinei comerciale. Poate apărea o rezistență față de ambele procese datorită intereselor în *starea de fapt*.

Realizarea unui regim de reglementare adecvat. Regimul de reglementare trebuie să corespundă structurii industriei și trebuie să definească puterile, drepturile și obligațiile atât ale autorității cât și ale operatorilor. Combinarea puterilor de orientare cu stimulentele trebuie să fie eficientă în influențarea industriei de transport public, să respecte politicile și planurile guvernării.

Înființarea unor instituții eficiente de planificare și reglementare. Instituțiile de planificare și reglementare trebuie să fie pe deplin capabile să administreze procedurile de planificare și reglementare. Dacă, totuși, elementele menționate anterior nu există, legislatorii probabil că nu vor putea fi eficienți. Există numeroase exemple de instituții care nu sunt capabile să planifice și să reglementeze, fie deoarece industria este prea fragmentată și anarhică, fie că instrumentele de reglementare nu corespund structurii industriei.

Aceste cinci elemente sunt interdependente. Dacă lipsește unul dintre aceste elemente, este posibil să apară grave probleme în transport, cu impacturi negative asupra mobilității și mediului urban.

Referințe

Referințe citate în text

Proiect de Infrastructură Urbană la Bali (BUIP), Dorsch Consult (pentru Banca Mondială), "Studiul asupra Transportului Public la Bali", *Volumul 1: Denpasar*, 1999.

Proiect de Infrastructură Urbană la Bali (BUIP), Dorsch Consult (pentru Banca Mondială), "Studiul asupra Transportului Public la Bali", *Raport TR03: Deficiențe în Transport și Propuneri*, 1999b.

Kenneth M. Gwilliam, Richard T. Meakin și Ajay Kumar, *Proiectarea Competiției în Transportul Urban de Călători cu Autobuzul - Lecții din Uzbekistan*, Raport Discuții TWU-41, Divizia Transport, TWU, Banca Mondială, aprilie 2000, www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.htm.

GTZ SUTP, *Reforma Transportului Public pe o linie demonstrativă*, Raport Final, 2001, disponibil la www.sutp.org,

GTZ SUTP, *Orientări tehnice pentru licitarea unei linii de autobuz*, 2001a, disponibil la www.sutp.org,

Louis Berger Inc. et al, *Politici de Transport Urban în Bandung*, Raport Final, martie 2000, Banca Mondială, Referat tehnic No. 68, *Creșterea standardelor Serviciilor cu autobuzul și reducerea costurilor*, 1987.

Referințe suplimentare

Modulul 3b al *Îndrumarului: Tranzitul rapid cu autobuzul*, analizează planificarea serviciului cu autobuzul din perspectiva Tranzitului Rapid cu Autobuzul,

Secțiunea pentru Transport din cadrul paginii de Internet a Băncii Mondiale include referințe utile despre planificarea și reglementarea autobuzului în orașe în dezvoltare. Se recomandă exemplele de la www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.htm și www.worldbank.org/transport/urbtrans/pubtrans.htm.

Studii ale Institutului pentru Transport al Universității din Sydney, prin seria de conferințe THREDBO - Conferința Internațională pentru Competiție și Proprietate în Transportul Terestru de Călători conțin o serie de referate despre reglementare și planificare, extrase din cadrul a două conferințe importante (Johannesburg în 1999, Molde în 2001), www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo.asp



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
Postfach 51 80
65726 Eschborn
Telefon (0 61 96) 79-1357
Telefax (0 61 96) 79-7194
Internet: www.gtz.de

Autorizat de



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

