

POLITICA DE TRANSPORT PUBLIC LOCAL ȘI METROPOLITAN LA NIVELUL MUNICIPIILOR REȘEDINȚĂ DE JUDEȚ



Propunerea de politică publică a fost elaborată în cadrul proiectului:

„METROPOLITAN - Politică publică alternativă la politicile publice inițiate de Guvern în domeniul transportului public local și metropolitan de călători din România”

Cod MySMIS2014: 111265

Proiect selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă cofinanțat de Uniunea Europeană, din Fondul Social European

Beneficiar: Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR)

Partener: Asociația pentru Mobilitate Metropolitană (AMM)

Obiectivul general al proiectului este elaborarea unei politici publice alternative la politicile publice inițiate de Guvern în domeniul transportului public local și metropolitan de călători din România, care va contribui la perfecționarea legislației în domeniu, la o corelare a legislației în domeniu cu legea cadru privind serviciile comunitare de utilități publice (Legea nr. 51/2006) și cu legislația auxiliară, precum și la o armonizare cu legislația europeană privind serviciile publice de transport, respectiv Regulamentul (CE) nr. 1370/2007.

Durata proiectului este de 19 luni, respectiv se va implementa în perioada 17.10.2018-16.05.2020.

Disclaimer:

Opiniile exprimate în acest document sunt ale autorilor și nu reflectă, în mod obligatoriu, poziția instituțiilor Uniunii Europene, a Guvernului României, AM POCA sau Federației Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR) și a membrilor săi.

Cuprins

Abrevieri și acronime, anexe	4
Date de identificare a propunerii de politică publică	5
Rezumat	5
Cadrul general al propunerii de politică publică	8
SECȚIUNEA I. Argumente pentru inițierea propunerii de politică publică	16
I.1. Context general	16
I.2. Transportul public de călători	18
I.3. Problema care necesită acțiunea factorilor decizionali	20
I.4. Cauze și efecte ale problemei	21
I.5. Prezentarea datelor statistice care susțin definirea problemei	22
I.6 Ce grupuri sunt afectate și în ce măsură?	28
I.7 Ce implicații ar putea avea lipsa de acțiune guvernamentală în domeniu?	28
SECȚIUNEA a II-a. Scopul și obiectivele propunerii de politică publică	29
SECȚIUNEA a III-a. Descrierea opțiunilor de soluționare a problemei identificate..	30
SECȚIUNEA a IV-a. Identificarea și evaluarea impactului	35
IV.1. Impactul economic și asupra mediului de afaceri	35
IV.2. Impactul bugetar și financiar	38
IV.3. Impactul social	40
IV.4. Impactul asupra mediului înconjurător	43
SECȚIUNEA a V-a. Selectarea opțiunii	44
V.1. Beneficiarii propunerii de politică publică	44
V.2. Prezentarea opțiunii recomandate	44
SECȚIUNEA a VI-a. Procesul de consultare publică	49
SECȚIUNEA a VII-a. Măsuri postadoptare	52

Abrevieri și acronime, anexe

UAT	Unitate administrative-teritorială
CSP	Contract servicii publice
OTP	Operator transport public
TP	Transport public
APL	Autoritate publică locală
GES	Gaze cu efect de seră
ZM	Zonă metropolitană
ZUF	Zonă urbană funcțională
OP	Obiectiv de politică
ADI	Asociație de dezvoltare intercomunitară
FZMAUR	Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BEI	Banca Europeană de Investiții

Anexe:

- **Anexa 1:** Studiu privind analiza situației existente a transportului public local și metropolitan la nivelul a 20 de poli de creștere/poli de dezvoltare urbană/municipii reședință de județ;
- **Anexa 2:** Analiza SWOT a opțiunilor de soluționare a problemei.

Date de identificare a propunerii de politică publică

Titlul propunerii de politică publică	Politică publică alternativă la politicile publice inițiate de Guvern în domeniul transportului public local și metropolitan de călători din România
Context	Propunerea de politică publică este elaborată în cadrul proiectului „Metropolitan - Politică publică alternativă la politicile publice inițiate de Guvern în domeniul transportului public local și metropolitan de călători din România”, Cod MySMIS2014: 111265. Proiect selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă cofinanțat de Uniunea Europeană, din Fondul Social European.
Instituția inițiatore:	Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR) e-mail: info@fzmaur.ro
Persoane responsabile și date de contact:	DI. Paul Adrian PECE – Secretar General FZMAUR e-mail: paul.pece@fzmaur.ro DI. Adrian CRĂCIUN – Director Executiv FZMAUR e-mail: adrian.craciun@zmc.ro

Rezumat

Transportul public joacă un rol important în creșterea calității vieții întrucât investițiile în acest domeniu contribuie la creșterea calității aerului (reducerea poluării prin încurajarea utilizării transportului public în detrimentul autoturismelor personale), creșterea accesibilității populației la servicii și creșterea economică a ariei deservite (susținerea activității întreprinderilor prin mobilitatea forței de muncă și reducerea cheltuielilor individuale prin costurile reduse pentru utilizarea transportului public).

În contextul dezvoltării și extinderii centrelor urbane, transportul public contribuie decisiv la reducerea poluării tot mai mari din orașe, dar și la o mai bună conectare cu localitățile situate în jurul acestora. În acest sens, abordarea dezvoltării la nivel metropolitan a venit ca o necesitate de a răspunde cât mai bine nevoilor cetățenilor, de a oferi servicii publice adaptate cerințelor populației.

Prezentul document tratează problematica serviciului de transport public de călători din perspectiva abordării metropolitane. Organizarea serviciului de transport public local reprezintă încă o provocare pentru unitățile administrativ-teritoriale atât din punct de vedere al finanțării, cât și din punct de vedere al impactului modificărilor prea dese a legislației aplicabile și/sau lipsa corelării între diverse legi.

Problema care trebuie rezolvată prin prezenta politică publică o reprezintă lipsa unor seturi de măsuri legislative în domeniul transportului metropolitan, a cadrului instituțional de sprijinire a dezvoltării policentrice a transportului public de călători.

În cadrul documentului sunt prezentate cauzele care au dat naștere provocărilor din sectorul transportului public de călători:

- 1. Cauze de natură legislativă**, respectiv legislație confuză, necoroborată și neactualizată (Legea nr. 92/2007, Legea nr. 51/2006, Ordinele ANRSC din 2007, etc.);
- 2. Cauze de natură financiară**, respectiv resurse financiare insuficiente la bugetele locale ale UAT-urilor implicate, având în vedere compensațiile financiare mari care trebuie plătite către operatori de transport public de către UAT-urile beneficiare ale serviciului de transport public;
- 3. Cauze de natură tehnică**, respectiv capacitatea redusă de transport a operatorilor de transport public care dețin un parc auto învechit și subdimensionat raportat la cererea potențială;
- 4. Cauze de natură administrativă**, respectiv o capacitate administrativă redusă a ADI-urilor de transport privind gestionarea serviciului de transport metropolitan având în vedere faptul că acestea reprezintă autorități de planificare și monitorizare a serviciului de transport public, precum și autorități tutelare în raport cu operatorii regionali.

Un alt efect al dezvoltării insuficiente a transportului metropolitan este utilizarea excesivă a mijloacelor de transport personal, ceea ce conduce la aglomerarea orașelor, creșterea numărului de accidente, precum și la creșterea nivelului de poluare cu efecte negative asupra sănătății locuitorilor.

În acest sens, proiectul de politică publică propune și analizează trei opțiuni de soluționare a problemei, prezentate sintetic mai jos:

Opțiunea nr. 1: Menținerea status quo-ului (variante non-acțiune)

Această opțiune pornește de la principiul nonintervenției și are în vedere menținerea stării de fapt actuale, respectiv aceea de a păstra varianta actuală de organizare a serviciului de transport public prin nemodificarea legislației specifice și neacordarea de stimulente financiare din bugetul de stat pentru acoperirea parțială a compensațiilor financiare suportate de UAT-uri, concomitent cu creșterea eforturilor UAT-urilor de a se adapta diverselor situații ale pieței și la nevoile reale ce se schimbă în ritm alert, pe măsură ce evoluează tehnologia cu impact direct asupra tuturor domeniilor.

Opțiunea nr. 2: Modificarea/simplificarea legislației incidente care să conducă la încurajarea asocierii UAT-urilor, crearea de mecanisme pentru optimizarea serviciilor intermodale și crearea de mecanisme noi de finanțare a serviciului de transport public

Opțiunea nr. 2 este aceea de a modifica/simplifica legislația incidentă transportului public pentru încurajarea UAT-urilor să se asocieze în vederea gestionării transportului public în sistem metropolitan, crearea de mecanisme legal stabilite pentru optimizarea serviciilor intermodale, precum și crearea de noi mecanisme de finanțare a serviciilor de transport.

Opțiunea nr. 3: Modificarea/simplificarea legislației incidente care să conducă la încurajarea asocierii UAT-urilor, acordarea de competențe UAT-urilor de a investi în dezvoltarea modurilor de transport pe șină la nivel regional și acordarea de competențe ADI-urilor de transport pentru asigurarea integrării la nivel metropolitan

Opțiunea nr. 3 este aceea de a modifica/simplifica legislația incidentă transportului public pentru încurajarea UAT-urilor să se asocieze în vederea gestionării serviciului de transport public în sistem metropolitan, cu acordarea de competențe UAT-urilor de a investi în dezvoltarea modurilor de transport pe șină la nivel regional (metrou, cale ferată,

monorail, etc) și cu acordarea de competențe ADI-urilor de transport pentru contractarea serviciilor de transport pe calea ferată și metrou regionale, pentru asigurarea integrării la nivel metropolitan.

În concluzie, în urma analizei celor trei opțiuni, proiectul de politică publică recomandă implementarea opțiunii nr.3.

Opțiunea nr. 3 crează condițiile legislative, administrative și de finanțare pentru planificarea, organizarea și finanțarea serviciilor integrate de transport cu autobuze, troleibuze și tuturor modurilor de transport pe șină pe teritoriul unui ADI de transport, crearea pârgurilor necesare pentru asigurarea unui serviciu public de transport sustenabil, maximizând opțiunile și facilitățile de deplasare pentru călători, în mod integrat.

Cadrul general al propunerii de politică publică

Municipiile reședință de județ împreună cu unitățile administrativ teritoriale din jur se confruntă, în prezent, cu o suită de probleme și presiuni în dezvoltare, care solicită o abordare în parteneriat pentru rezolvarea acestora.

- **Presiuni externe**, care provin din procesele care însoțesc globalizarea economiei, constituirea și extinderea Uniunii Europene, creșterea importanței economiei bazate pe cunoaștere, accentuarea competiției între regiuni, fenomenele de migrație internațională

- **Presiuni interne**, rezultate din procesele legate de tranziție, descentralizare, politicile de regionalizare, dezechilibre și distorsiuni sociale și economice, competiția între orașe, probleme de mediu, de locuire, de deservire, de dezechilibru între cererea și oferta de terenuri, etc.

Consecințele acestor presiuni se traduc prin relații care unesc și despart municipiul de zona înconjurătoare:

- Distorsiuni în cererea și oferta de terenuri pentru dezvoltare
- Dezechilibre în dezvoltarea economică
- Degradarea locuirii și a condițiilor de viață
- Lipsa accesibilității fizice și a echipării adecvate noilor cerințe
- Nivelul scăzut și lipsa de diversitate a serviciilor publice

- Destructurare socială, scăderea nivelului de trai
- Degradarea condițiilor de mediu

Abordarea dezvoltării la nivel metropolitan urmărește preluarea și rezolvarea presiunilor multiple provenind din schimbarea sistemului economic, de planificare și implementare a dezvoltării, a distorsiunilor și nevoilor variate atât în mediul urban, cât și în zonele rurale adiacente, în scopul structurării unor poli metropolitanii într-o rețea coerentă la scară teritorială.

Constituirea zonelor metropolitane răspunde unei necesități sau oportunități determinate de evoluția organică a așezărilor. Procesul de urbanizare a condus la dezvoltarea interdependentă a municipiilor cu localitățile aflate în zona lor de influență, formând deja realități metropolitane primare care funcționează practic ca zone unitare, relativ independente.

Multe dintre problemele strategice de amenajare urbană nu pot fi tratate direct decât la nivel de zone metropolitane, care să faciliteze dezvoltarea producției, a schimburilor și a consumului de bunuri, astfel încât să fie evitate piedicile datorate atât localismului excesiv cât și centralismului la nivel național.

Legea 215/2001 privind administrația publică locală, definește zona metropolitană ca fiind asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I sau municipiile reședință de județ și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona imediată. Astfel, toate municipiile reședință de județ pot constitui zone metropolitane prin asocierea cu localitățile limitrofe.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară se constituie în condițiile legii, în scopul realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice. Zonele metropolitane și aglomerările urbane constituite cu acordul expres al consiliilor locale ale unităților administrativ-teritoriale componente au ca scop dezvoltarea infrastructurilor și a obiectivelor de dezvoltare de interes comun.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară de tip zonă metropolitană, reprezintă un instrument la îndemâna autorităților administrației publice locale prin care acestea pot furniza în comun, prin asociere cu alte unități administrativ teritoriale, servicii publice aflate în propria responsabilitate. Acest instrument este deosebit de relevant în cazul României, țara noastră confruntându-se cu o fragmentare administrativă care atinge cote îngrijorătoare.

Zonele metropolitane pot asigura, cu precădere în cazul unei astfel de fragmentări, o calitate îmbunătățită a serviciilor publice furnizate cetățenilor din colectivitățile locale membre. Un astfel de instrument vine să compenseze insuficiența fondurilor aflate la disponibilitatea administrației locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări, elimină problemele generate de condițiile de mediu și răspunde condițiilor impuse de criteriile de eligibilitate prevăzute în programele operaționale.

Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România, denumită în continuare FZMAUR este organizată, potrivit legii și prezentului statut ca federație ce își desfășoară activitatea în interes general, și este constituită din zone metropolitane și aglomerări urbane înființate conform Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală, cu modificările și completările ulterioare și O.G 26/2000 privind asociațiile și fundațiile, cu modificările și completările ulterioare.

FZMAUR este o persoană juridică de drept privat, fără scop patrimonial, neguvernamentală și apolitică, constituită în scopul reprezentării membrilor în relația cu autoritățile publice centrale precum și în relațiile cu organisme sau instituții internaționale.

Obiectivele FZMAUR sunt:

- a) Participarea activă și eficientă la procesul de dezvoltare durabilă și realizare a coeziunii teritoriale în România.
- b) Consolidarea parteneriatului cu administrația publică centrală.
- c) Reprezentarea intereselor membrilor federației în raporturile cu administrația publică centrală, alte organizații neguvernamentale și terți, atât pe plan intern cât și pe plan internațional.
- d) Armonizarea intereselor membrilor federației în vederea implementării procesului de dezvoltare durabilă și realizare a coeziunii teritoriale.

- e) Elaborarea de proiecte de acte normative ce vizează îmbunătățirea activității membrilor federației precum și formularea de propuneri de modificare sau completare a legislației existente.
- f) Organizarea de baze de date și informații în domeniul administrației publice locale.
- g) Afilierea sau asocierea la organizații din țară și străinătate care au scopuri compatibile cu cele ale Federației, în condițiile legii.
- h) Promovarea unei dezvoltări spațiale coerente în România
- i) Colaborarea cu alte organizații similare în vederea implementării politicilor de dezvoltare durabilă.
- j) Consolidarea și dezvoltarea competitivității la nivel național.
- k) Implementarea de programe și proiecte cu finanțare nerambursabilă națională sau internațională, specifice domeniului de activitate.

Pentru realizarea obiectivelor propuse, FZMAUR folosește următoarele mijloace:

- a) inițierea și susținerea activităților pentru promovarea intereselor comune ale membrilor FZMAUR în relațiile cu Președintele României, Parlamentul României, Guvernul României, alte autorități publice, precum și în relațiile cu instituții și organisme internaționale.
- b) organizarea de întruniri, conferințe, dezbateri, mese rotunde, seminarii, sesiuni de comunicări, precum și orice alte forme care nu contravin ordinii de drept.
- c) editarea de publicații proprii sau în cooperare/colaborare cu alte entități din țară sau străinătate.
- d) adoptarea de hotărâri sau decizii, în condițiile statutare
- e) organizarea de sesiuni de comunicări pentru prezentarea lucrărilor cu caracter științific;
- f) organizarea de schimburi de experiență, stagii de instruire și formare în țară și străinătate;
- g) inițierea de activități de lobby în condițiile legii pentru promovarea intereselor autorităților publice și colectivităților locale pe care acestea le reprezintă;
- h) alte forme și mijloace stabilite de Adunarea Generală sau de Consiliul Director.

Membrii FZMAUR sunt asociațiile de dezvoltare intercomunitară, constituite conform Legii 215/2001 privind administrația publică locală, după cum urmează:

- Zona Metropolitană Bacău;
- Zona Metropolitană Baia Mare;
- Zona Metropolitană Botoșani;
- Agenția pentru Dezvoltare Durabilă Brașov;
- Zona Metropolitană București;
- Zona Metropolitană Cluj;
- Zona Metropolitană Constanța;
- Zona Metropolitană Craiova;
- Zona Metropolitană Iași;
- Zona Metropolitană Oradea;
- Zona Metropolitană Satu Mare;
- Polul de Creștere Timișoara;
- Zona Metropolitană Târgu Mureș
- Zona Metropolitană Zalău;

Prezentul proiect de propunere publică a fost elaborat în cadrul proiectului **„Metropolitan - Politica publică alternativă la politicile publice inițiate de Guvern în domeniul transportului public local și metropolitan de călători din România”** - Cod MySMIS2014:111265. Proiectul a fost selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă, cofinanțat de Uniunea Europeană din Fondul Social European.

Cadru normativ:

Proiectul de propunere publică a fost redactat în conformitate cu normele stabilite prin:

- ***Metodologia de evaluare preliminară a impactului*** – Definirea problemei, Obiectivele, Elaborarea opțiunilor de reglementare și non-reglementare: <https://sqq.gov.ro/new/politici-publice-si-programe/documente/evaluarea-preliminara-a-impactului/> (accesat la 25 august 2019)
- ***Instrucțiuni de completare a propunerii de politică publică:*** <https://sqq.gov.ro/new/wp-content/uploads/2016/04/Instrucțiuni-de-completare-PPP.pdf> (accesat la 25 august 2019)
- **Hotărâre nr. 870/2006** privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățire a sistemului de elaborare, coordonare și iplanificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale;
- **Hotărâre nr. 561/2009** pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

Proiectul de propunere publică în domeniul transportului public local și metropolitan de călători din România a fost elaborat în contextul următoarelor prevederi legislative din domeniu:

- Legea nr. 92/2007 privind serviciile publice de transport persoane în unitățile administrativ-teritoriale, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice, cu modificările și completările ulterioare;
- OUG nr. 57/2019, publicată în Monitorul Oficial nr. 555/3 iulie 2019, Codului Administrativ al României;
- OG nr. 51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane;
- OG nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare;
- OMTI nr. 980/2011 - Norma metodologică privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare;
- Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului, cu modificările și completările ulterioare;

- Regulamentul (CE) nr. 1071/2009 privind stabilirea unor norme comune privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru exercitarea ocupației de operator de transport rutier;
- Ordinul MT nr. 972/2007 pentru aprobarea Regulamentului-cadru pentru efectuarea transportului public local și a Caietului de sarcini – cadru al serviciilor de transport public local;
- Legea nr. 21/1996 Legea concurenței, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Ordinul ANRSC nr. 131/1401/2019 privind documentele standard și contractul-cadru care vor fi utilizate în cadrul procedurilor de delegare a gestiunii serviciului public de transport de persoane în unitățile administrative-teritoriale, realizat cu autobuze, troleibuze și/sau tramvaie.

Observații:

- Proiectul este structurat în următoarele secțiuni:
 - 1.Argumente pentru inițierea propunerii de politică publică,
 - 2.Scopul și obiectivele propunerii de politică publică,
 - 3.Descrierea opțiunilor de soluționare a problemei identificate,
 - 4.Identificarea și evaluarea impactului PPP,
 - 5.Selectarea opțiunii,
 - 6.Procesul de consultare publică,
 - 7.Măsuri postadoptare;
- Pentru fiecare variantă s-au analizat avantajele, dezavantajele, corelarea cu obiectivele asumate, impactul economic și social;
- Proiectul de propunere de politică publică însumează 55 pagini, limita maximă legală admisă fiind de 20 de pagini fără anexe.

- Elaborarea propunerii de politică a fost precedată de două etape: una de documentare și discuții organizate în cadrul proiectului Metropolitan și una de analiză a situației actuale a transportului, care au inclus:
 - identificarea și studierea principalelor documente de politică în domeniul transportului public elaborate la nivel european și național, precum și impactul modificărilor legislative asupra organizării și funcționării transportului public de călători;
 - parcurgerea și realizarea analizei situației actuale a transportului public local și metropolitan de călători la nivelul a 20 de poli de creștere/poli de dezvoltare urbană/municipia reședință de județ (anexa nr. 1)

SECȚIUNEA I. Argumente pentru inițierea propunerii de politică publică

I.1. Context general

Domeniul transporturilor este o prioritate la nivel european, atât din punct de vedere al conectivității, cât și din prisma impactului asupra mediului. Politica în domeniul transporturilor face parte din politicile comune ale UE, cu o semnificație din ce în ce mai mare, în special în contextul creșterii constante a emisiilor de gaze cu efect de seră provenite din acest sector, fapt ce periclitează eforturile UE vizând realizarea obiectivelor în domeniul climei.

În ciuda tuturor eforturilor depuse, politica europeană în domeniul transporturilor încă se mai confruntă cu numeroase provocări în ceea ce privește sustenabilitatea. Sectorul transporturilor generează aproape un sfert din totalul emisiilor de gaze cu efect de seră (GES) cauzate de om în UE. De asemenea, transportul este singurul sector din UE în care emisiile de GES au crescut din 1990. Acesta este motivul pentru care cartea albă din 2011 intitulată „Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punct de vedere al resurselor” a recomandat o reducere cu 20 % a emisiilor cauzate de transport (excluzând transportul maritim internațional) în perioada 2008-2030 și o reducere cu cel puțin 60 % în perioada 1990-2050.

Procesul de producție în transporturi constă în deplasarea de bunuri sau persoane dintr-un loc în altul, pe distanțe variabile, în general, cu ajutorul mai multor mijloace de transport (terestre, subterane, navale sau aeriene), în condiții de siguranță, confort, comoditate. În transporturi nu se creează bunuri economice, ci servicii, motiv pentru care, producția în acest domeniu de activitate se exprimă în unități de măsură abstracte.

Transportul reprezintă, de fapt, prelungirea proceselor de producție în sfera circulației. Cheltuielile de muncă socială pentru efectuarea transportului măresc valoarea bunurilor economice, atât prin transmiterea valorii mijloacelor folosite, cât și prin valoarea adăugată acestora de munca depusă de lucrătorii de transporturi.

Rolul și importanța transporturilor nu pot fi evidențiate decât prin analiza relațiilor dintre acestea și relațiile economice, sociale și politice desfășurate de membrii societății.

A. Relațiile dintre transporturi și activitățile economice se referă la legăturile care se stabilesc atât între membrii societății (comunității în care trăiesc și muncesc), cât și între aceștia și natură.

Dezvoltarea transporturilor, prin apariția de noi mijloace de transport perfecționate a eliminat izolarea economică, a permis specializarea și schimbul de activități, formarea pieței naționale și a pieței mondiale, dezvoltarea comerțului pe plan intern și internațional.

B. Relațiile dintre transporturi și activitățile sociale se referă la:

- deplasarea liberă a oamenilor, schimbul de idei și de experiență, care au contribuit la îmbogățirea tezaurului universal al gândirii și cunoașterii umane;
- activitatea de turism pentru odihnă și recreere, atât pe plan intern, cât și internațional, care s-a extins. Mijloacele de transport mai rapide și mai sigure, precum și prețurile rezonabile ale transportului, la orice distanță, au stimulat și stimulează în continuare dezvoltarea turismului intern și internațional;
- locuitorii din zonele mai slab populate nu mai sunt izolați de serviciile medicale, culturale, educaționale, etc, asigurându-se accesul la servicii de calitate pentru toți beneficiarii de drept.

Având în vedere dezvoltarea zonelor urbane din ultimii ani, precum și necesitatea accesului populației din unitățile administrativ teritoriale învecinate la servicii (și nu numai), s-a constatat oportunitatea asocierii unităților administrativ teritoriale pentru organizarea și asigurarea transportului public de călători.

I.2. Transportul public de călători

În cadrul unităților administrativ teritoriale, transportul a devenit un element indispensabil vieții, întrucât oferă membrilor societății posibilități de deplasare, comunicare, de percepere și asimilare a cât mai mult din ce oferă civilizația. Civilizația modernă, caracterizată printr-un ritm intens de dezvoltare în cele mai diverse domenii, printr-un schimb masiv de valori materiale și spirituale, reclamă o continuă deplasare de bunuri, o permanentă deplasare a oamenilor dintr-un loc în altul.

Transportul public local de călători face parte din categoria serviciilor comunitare de utilități publice, așa cum este prezentat în Lege nr. 51/2006. Conform acesteia, serviciile comunitare de utilități publice, denumite în continuare servicii de utilități publice, sunt definite ca totalitatea activităților reglementate prin această lege și prin legi speciale, care asigură satisfacerea nevoilor esențiale de utilitate și interes public general cu caracter social ale colectivităților locale. Conform aceleiași legi, transportul public local de călători:

- are caracter permanent și regim de funcționare continuu;
- aria de acoperire are dimensiuni locale: comunale, orășenești, municipale sau județene;
- este în responsabilitatea autorităților administrației publice locale;
- modalitatea de gestiune este stabilită prin hotărâri ale autorităților deliberative ale administrației publice locale.

Serviciul de transport public de călători este reglementat la nivel național prin legi speciale prin transpunerea directivelor europene și se supune regulamentelor la nivel european în domeniu. Legea nr. 92/2007 a serviciilor de transport public local reglementează organizarea și desfășurarea transportului public pe raza administrativă a localităților și stabilește competențele acestora. Totodată, desfășurarea serviciului de transport public de călători se supune prevederilor Regulamentului (CE) nr. 1370/2007.

Conform legii nr. 92/2007, autoritățile administrației publice locale *"sunt obligate să asigure, să organizeze, să reglementeze, să coordoneze și să controleze prestarea serviciilor de transport public desfășurat pe raza administrativ-teritorială a acestora, precum și să înființeze societăți de transport public dacă acestea nu există."* În cadrul aceleiași legi este menționată posibilitatea unităților administrativ-teritoriale de a se asocia între ele *"în vederea asigurării și dezvoltării serviciilor de transport public local de*

persoane prin curse regulate, precum și pentru exploatarea în interes comun a sistemului de transport public local de persoane prin curse regulate", cu respectarea condițiilor prevăzute în legea anterior menționată, precum și în Legea nr. 51/2006.

Având în vedere faptul că din ce în ce mai multe unități administrativ-teritoriale au optat/optează pentru asocierea în vederea organizării serviciului de transport public de călători, precum și a asocierii intercomunitare în vederea realizării unor investiții de interes comun în domeniul infrastructurii tehnico-edilitare aferente sistemului de transport public local, se vorbește din ce în ce mai des despre transportul metropolitan.

Particularitățile transportului public metropolitan de călători

Transportul metropolitan și, în special, componenta sa principală, transportul public de pasageri, constituie una dintre cele mai importante funcții ale unei metropole, deoarece prin intermediul acestuia se asigură unitatea și coerența tuturor activităților sale.

Transportul urban de călători este caracterizat prin: numărul mare de pasageri transportați; schimbări de vehicule; distanțe scurte; accesibilitate bună; disponibilitate mare.

Transportul urban de călători trebuie privit în contextul dezvoltării generale a metropolei, al importanței sale politice și social-culturale, determinante fiind întinderea teritoriului servit, numărul locuitorilor, volumul cererii de transport și specificul activității.

Transportul urban de călători constituie un serviciu vital în interiorul localităților, iar pentru zonele metropolitane o nevoie absolută în vederea funcționării cât mai eficiente din punct de vedere al satisfacerii nevoii de deplasare, fiind constituit, în cele mai multe cazuri, ca un monopol natural subordonat autorităților locale și gestionat, de regulă, de o singură companie (regie) pentru toate modurile de transport.

Serviciul de transport public local se poate administra prin gestiune directă, gestiune delegată sau alte modalități stabilite prin Legea nr. 92/2007. Alegerea modalității de atribuire a serviciilor de transport public locale se face și cu respectarea prevederilor Legii nr. 51/2006, prin hotărâre adoptată de autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale. Indiferent de modalitatea de atribuire adoptată, activitățile specifice serviciului de transport public local se organizează și se desfășoară în conformitate cu prevederile regulamentelor serviciilor de transport public local elaborate de autoritățile locale de transport și aprobate prin hotărâri ale consiliilor locale, ale

consiliilor județene și ale Consiliului General al Municipiului București, după caz. O prezentare a situației existente a transportului public local și metropolitan la nivelul a 20 de poli de creștere/poli de dezvoltare urbană/municipii reședință de județ se regăsește în anexa 1 la prezentul document.

I.3. Problema care necesită acțiunea factorilor decizionali

Organizarea serviciului de transport public local reprezintă încă o provocare pentru unitățile administrativ-teritoriale atât din punct de vedere al finanțării, cât și din punct de vedere al impactului modificărilor prea dese a legislației aplicabile și/sau lipsa corelării între diverse legi.

Problema care trebuie rezolvată prin prezenta politică publică o reprezintă lipsa unor seturi de măsuri legislative în domeniul transportului metropolitan, a cadrului instituțional de sprijinire a dezvoltării policentrice a transportului public de călători.

Astfel, în contextul major al soluționării provocărilor cu care se confruntă administrația locală în efortul de a asigura un serviciu de transport public de călători adaptat nevoilor locale, se impune identificarea unui set de măsuri care să ducă la:

- ❖ asigurarea unei capacități de transport suficiente;
- ❖ realizarea accesibilității;
- ❖ realizarea unui timp minim pe traseul origine-destinație;
- ❖ siguranța realizării prestației pe orice vreme;
- ❖ un confort acceptabil pentru pasager;
- ❖ efecte negative minime asupra liniștii locuitorilor și mediului înconjurător.

Aceste obiective trebuie realizate la un preț care să poată fi susținut de către beneficiarii prestației de transport, aspect corelat cu prevederile europene în domeniul ajutorului de stat.

De asemenea, trebuie avut în vedere, în cadrul analizei, asigurarea reducerii timpului pierdut pentru deplasare în favoarea timpului destinat odihnei, destinderii, autoinstruirii, educației copiilor, preocupărilor politice sau de afaceri.

Transportul public trebuie să fie accesibil și cu beneficii pentru majoritatea populației, inclusiv pentru unele categorii defavorizate, care fie nu își pot permite din punct de vedere financiar, fie nu au capacitatea fizică să utilizeze transportul individual.

Obiectivele menționate anterior se pot realiza numai prin dezvoltarea și modernizarea activităților de transport public, mai concret prin:

- dotarea cu mijloace de transport noi a operatorilor de transport;
- re tehnologizarea proceselor de întreținere și reparații;
- achiziționarea și/sau producerea echipamentelor de dispecerizare și monitorizare a prestării serviciului de transport;
- reducerea costurilor de exploatare;
- protecția mediului înconjurător.

Prin proporțiile pe care le deține, prin implicațiile sale în ansamblul activităților comunității, prin baza materială de care are nevoie pentru a funcționa, transportul public de călători nu constituie o simplă prestare de servicii către populație, ci a devenit o activitate de interes major, cu metode și tehnici specifice de organizare și conducere, guvernată de legi și norme proprii.

Necesitatea unei politici publice în domeniul transportului public de călători decurge din rolul important în cadrul activității umane al transportului metropolitan care constituie, în prezent, o problemă greu de rezolvat și de gestionat la nivelul administrațiilor publice din România.

I.4. Cauze și efecte ale problemei

Mai jos sunt prezentate cauzele identificate în analiza provocărilor din sectorul transportului public de călători:

- a. **Cauze de natură legislativă**, respectiv legislație confuză, necoroborată și neactualizată (Legea nr. 92/2007, Legea nr. 51/2006, Ordinele ANRSC din 2007, etc.);
- b. **Cauze de natură financiară**, respectiv resurse financiare insuficiente la bugetele locale ale UAT-urilor implicate, având în vedere compensațiile financiare mari care trebuie plătite către operatori de transport public de către UAT-urile beneficiare ale serviciului de transport public;

3. **Cauze de natură tehnică**, respectiv capacitatea redusă de transport a operatorilor de transport public care dețin un parc auto învechit și subdimensionat raportat la cererea potențială;

4. **Cauze de natură administrativă**, respectiv o capacitate administrativă redusă a ADI-urilor de transport privind gestionarea serviciului de transport metropolitan având în vedere faptul că acestea reprezintă autorități de planificare și monitorizare a serviciului de transport public, precum și autorități tutelare în raport cu operatorii regionali.

Efectul principal al acestor cauze expuse este faptul ca **există doar 11 municipii reședință de județ din totalul de 41 municipii (inclusiv Municipiul București) care gestionează transportul public la nivel metropolitan/intercomunitar**. Inexistența transportului de tip metropolitan în jurul celorlalte municipii reședință de județ afectează calitatea serviciilor de transport public de care beneficiază locuitorii acestor zone metropolitane.

Un alt efect al dezvoltării insuficiente a transportului metropolitan este utilizarea excesivă a mijloacelor de transport personal, ceea ce conduce la aglomerarea orașelor, creșterea numărului de accidente, precum și la creșterea nivelului de poluare cu efecte negative asupra sănătății locuitorilor.

I.5. Prezentarea datelor statistice care susțin definirea problemei

Serviciile de transport public urban sunt furnizate în România de către municipii și asociații de dezvoltare intercomunitară formate din principalele municipii și orașele sau comunele mai mici învecinate. Serviciul de transport public face parte din categoria serviciilor descentralizate din România, guvernul și Parlamentul fiind implicate doar în stabilirea cadrului juridic general și furnizarea unor subvenții pentru investiții în active noi.

Opt municipii (inclusiv Bucureștiul) sunt considerate de guvern drept poli de creștere pentru țară; acestea reprezintă orașe cu o populație de peste 200 mii locuitori în aria administrativă și aproximativ 500 mii locuitori în zona funcțională. Alte 13 orașe, cu peste 100 mii locuitori în zona administrativă, sunt considerate poli de dezvoltare urbană. Majoritatea acestor orașe au economii în creștere și, după ani de declin demografic, au început să înregistreze o ușoară creștere a populației.

Orașele din România au o tradiție îndelungată în organizarea serviciilor de transport public și, din motive istorice legate de eficiența energetică și independența față de combustibilii fosili, unele orașe gestionează, în afară de autobuze, rețelele de tramvai și troleibuze. Activele și activitățile de gestionare a transporturilor publice au urmat evoluția economiilor naționale și locale, unele orașe transferând operațiunile către sectorul privat în căutare de reducere sau eliminare a subvențiilor de exploatare, în timp ce altele au continuat să mențină în viață vechile companii de stat și să plătească subvenții pentru acoperirea costurilor operaționale.

Transportul public urban este în general sub presiune financiară severă în România, cu dificultăți în ceea ce privește asigurarea menținerii valorii activelor, investiții în vehicule noi, mai ecologice și infrastructura asociată (depozite / infrastructură de tarifare).

Orașele răspund în mod diferit acestei provocări - unele mențin subvențiile necesare și oferă noi investiții, în timp ce altele nu au fonduri pentru acestea. Din punct de vedere organizațional, unele orașe mențin operatorii interni, în timp ce alții se angajează cu operatori privați - toate pe CSP, în conformitate cu cadrul legal național și reglementările UE. Nu există o direcție preferată de acțiune în ceea ce privește operatorii interni și cei privați.

Până de curând nu a existat o separare clară a atribuțiilor între APL și OTP. Acest fapt a fost tradus în lipsa unor limite clare între activele deținute de APL și cele deținute de OTP. Fondurile utilizate pentru investiții de capital au fost adesea furnizate de autoritățile locale, în timp ce procesul de investiții a fost efectuat de către OTP și activele înregistrate în registrele de evidență ale OTP.

Chiar dacă OTP-urile trebuiau să răspundă la diverse obligații publice emise de autoritățile locale, nu existau clauze contractuale clare pentru aceste solicitări. Acest lucru a dus la o lipsă de predictibilitate în ceea ce privește dezvoltarea, operațiunile și compensațiile financiare rezultate din diferența dintre costurile generate de prestarea serviciului și veniturile încasate de OTP ca urmare a vânzării titlurilor de călătorie.

În contextul CFM 2014-2020, fondurile UE nerambursabile au fost alocate pentru investiții în activele TP urban. Autoritățile centrale din România au impus potențialilor beneficiari să justifice programele de investiții prin dispoziții privind CSP, în conformitate cu Regulamentul CE 1370/2007, așa cum se solicită prin normele privind ajutorul de stat. 2017 este anul în care majoritatea orașelor românești au demarat procesul de acordare a unor astfel de CSP și este de așteptat ca până în 2020 toate orașele importante (cu excepția orașului Bacău) să gestioneze serviciile TP urban bazat pe CSP compatibile cu reglementările UE.

Chiar dacă fondurile UE nerambursabile sunt văzute de orașe ca sursă preferată de finanțare a programelor de investiții majore în domeniul infrastructurii și al investițiilor urbane de TP, în ultimii ani au demonstrat că sunt deschise și pentru împrumuturi (instituționale sau comerciale). BERD este unul dintre cei mai activi jucători din domeniul utilităților, până în prezent, în timp ce BEI a acordat împrumuturi în principal Guvernului României, inclusiv pentru proiecte urbane (cu excepția municipiului Oradea, unde BEI a lucrat direct cu orașul). BERD a acordat împrumuturi atât municipalităților, cât și operatorilor de transport public, pe baza prevederilor CSP compatibile cu reglementările UE. Bani au fost folosiți în principal pentru a achiziția de vehicule noi (autobuze, troleibuze și tramvaie), dar și pentru proiecte de e-ticketing și alte proiecte ITS.

Pe lângă împrumuturile instituționale, municipalitățile și OTP au utilizat contracte de leasing pentru modernizarea flotelor. O altă opțiune care se încadrează în preferințele OTP, până în prezent, este leasingul financiar. Această soluție a fost utilizată atât de companii deținute de stat, cât și de companii private. De exemplu, compania privată STP Alba Iulia, care operează în Alba Iulia și Turda, pe baza unor CSP-uri cu atribuții de competiție, a reînnoit parcul de autobuze cu 80 de autobuze prin intermediul leasingului de capital. Operațiunea de leasing este o opțiune testată doar recent de unele orașe (inclusiv Satu Mare și Brașov), dar OTP și orașele evită această soluție deoarece nu dețin vehiculele la sfârșitul contractului.

În aceste condiții, principalul promotor al investițiilor în infrastructurile și activele TP urban este municipalitatea. Brațul executiv al municipalității, responsabil cu pregătirea și implementarea proiectelor, este biroul primarului, sprijinit de administratorul public. Proiectele și sursele financiare trebuie să fie aprobate de Consiliul Local, structura politică responsabilă de monitorizarea implementării proiectelor aprobate.

Există o tendință evidentă de asociere a municipiilor cu unitățile administrativ-teritoriale învecinate sau chiar cu consiliile județene în încercarea de a furniza cetățenilor servicii de transport public de persoane la un grad de calitate, predictibilitate și disponibilitate ridicat.

Remarcăm faptul că din totalul celor 41 de municipii reședință de județ, inclusiv Capitala, doar 11 municipii au organizat transport de tip metropolitan pentru a deservi și UAT-urile din jurul lor, prin intermediul unor asociații de dezvoltare intercomunitară, iar acestea sunt:

- Municipiul București;
- Poli de creștere:** Brașov, Cluj și Timișoara
- Poli de dezvoltare urbană:** Arad, Baia Mare, Oradea
- Centre Urbane:** Alba Iulia, Buzău, Focșani, Piatra Neamț

De asemenea, din analiza efectuată observăm ca majoritatea operatorilor de transport public de la nivelul acestor municipii funcționează pe baza acordării unor compensații financiare mari, având o pondere de 40-60% din cifra de afaceri, ceea ce conduce la o presiune mare asupra bugetelor locale ale UAT-urilor implicate.

O serie de provocări de ordin legislativ împiedică implementarea în totalitate a proiectelor de transport public „metropolitan” și cărora propunerile incluse în proiectul de politică publică alternativă lansată de partenerii proiectului Metropolitan vor oferi autorităților publice centrale soluții de rezolvare.

Aceste provocări pot fi sintetizate astfel:

1. Politica în domeniul taxării TVA pentru subvențiile/compensațiile acordate de către APL operatorilor sub contract - situația actuală creează condiții neunitare la nivel național și, acolo unde se aplică cota TVA, bugetul local este împovărat cu 19% din valoarea compensațiilor – sume ce ar putea fi folosite pentru investiții în calitatea serviciului public;
2. Definirea ambiguă a „operatorilor regionali” – conform anumitor interpretări, doar un operator deținut de membrii ai ADI poate efectua serviciul de transport public pe baza unui CSP cu atribuire directă pe teritoriul ADI deși, tradițional, există mai mulți operatori înființați de diverse APL care pot presta servicii pe o parte din teritoriul ADI;
3. Definirea restrictivă a acționariatului „operatorilor regionali” – deși cadrul legal UE permite ca doar unul sau o parte din APL asociate în ADI să fie acționari ai OTP, cadrul legal românesc solicită deținerea de către toți asociații;

4. Definirea ambiguă a rolului consiliilor județene în stabilirea serviciilor de transport public local la nivel de ADI - mai ales în contextul modificărilor legislative din iunie 2019 când traseele județene au fost declarate prin OG 57/2019 trasee „comerciale”. În acest sens, trebuie reglementat clar modul în care consiliile județene pot contribui la asigurarea serviciilor publice în domeniul transportului public local metropolitan;

5. Redefinirea drepturilor patrimoniale ale membrilor ADI de transport public asupra investițiilor efectuate de unul sau mai mulți membri ai ADI - bunurile mobile necesare desfășurării activității de transport public local metropolitan achiziționate de APL membru ADI trebuie să poată fi utilizate și pe teritoriul administrativ al altei APL membru al aceleiași ADI;

6. Redefinirea modului în care se constituie bugetele necesare subvenționării activităților de exploatare a transportului public local metropolitan - cadrul legal trebuie actualizat pentru constituirea unui buget unic la nivelul ADI din care să se acopere pierderile operaționale ale serviciului de transport indiferent de sursa de venit și de teritoriul pe care se cheltuiesc subvențiile respective;

7. Adoptarea unui model de CSP cadru pentru transportul public local la nivel metropolitan - atât pentru atribuirile competitive, cât și cele pentru atribuirile directe;

8. Crearea cadrului legal pentru constituirea de flote de vehicule de transport public deținute în comun de mai multe APL și puse la dispoziția OTP pentru implementarea OSP - asigurarea surselor de finanțare nerambursabilă pentru astfel de investiții;

9. Definirea ambiguă a cadrului legislativ pentru înființarea de ADI-uri de transport pe teritoriul mai multor județe și, în zonele de frontieră, cu localități din țările vecine;

De asemenea, având în vedere dependența ridicată a OTP de compensațiile financiare și facilitățile acordate din bugetele APL, vor trebui concepute mecanisme financiare eficace și eficiente care să asigure sustenabilitatea serviciului public de transport pe termen lung.

În acest sens, politica publică va trebui să propună o schemă de finanțare care să partajeze efortul financiar local cu eventuale transferuri cu destinație specială din bugetul de stat, pentru finanțarea serviciilor de transport public local.

Integrarea obligatorie a transportului metropolitan cu transportul regional pe calea ferată trebuie să fie de asemenea reglementat din punct de vedere legislativ.

De asemenea, extinderea transportului metropolitan este direct și strâns legată de dezvoltarea urbană/regională și politica de urbanism și investiții, rolul ADI-urilor în avizarea proiectelor cu impact pe mobilitate fiind esențial pentru crearea consensului în dezvoltarea mobilității și înlăturarea constrângerilor ce pot fi generate de o planificare necoordonată a investițiilor.

Aceste aspecte se pot observa cu ușurință în zonele unde noile dezvoltări rezidențiale nu includ planificarea serviciului de transport public (străzi înguste, fără posibilitatea de amenajare stații, etc.), constantându-se ulterior caracteristici restrictive pentru transportul public ceea ce generează blocaje de trafic și constrângeri în extinderea rețelei de transport public.

Extinderea transportului metropolitan la nivelul tuturor municipiilor reședință de județ va contribui la creșterea calității serviciului de transport public, precum și la creșterea mobilității în interiorul zonei metropolitane, cu efecte pozitive asupra dezvoltării economice locale.

De asemenea, va oferi locuitorilor o alternativă de deplasare în detrimentul utilizării autoturismului personal, cu efecte pozitive asupra decongestionării traficului din marile orașe, ceea ce duce la îmbunătățirea calității aerului prin reducerea poluării.

Având în vedere barierele de ordin legislativ și administrativ enumerate mai sus, care nu favorizează organizarea serviciului de transport public de tip metropolitan, considerăm că se impun o serie de modificări ale legislației specifice transportului metropolitan, aspecte care vor fi propuse și fundamentate prin prezentul proiect de politică publică alternativă.

I.6 Ce grupuri sunt afectate și în ce măsură?

Grupurile afectate fac parte din toate categoriile socio-economice, respectiv utilizatori ai serviciului de transport public, precum: preșcolari, elevi și studenți, salariați, persoane cu dizabilități, pensionari etc. Calitatea redusă a serviciului de transport afectează grupurile enumerate în sensul creșterii timpilor de deplasare, creșterea riscului de accidente, afectarea sănătății persoanelor care utilizează serviciul.

De asemenea, sunt afectați și agenții economici care sunt principalii beneficiari ai mobilității forței de muncă, mobilitate asigurată prin intermediul sistemelor de transport local/metropolitan. Lipsa unui transport public de calitate la nivel local și metropolitan impactează negativ asupra rezultatelor financiare ale agenților economici, prin ineficiența timpilor de deplasare spre/dinspre locul de muncă al salariaților care duce la diminuarea timpului de lucru al personalului angajat.

I.7 Ce implicații ar putea avea lipsa de acțiune guvernamentală în domeniu?

Lipsa unei acțiuni guvernamentale în domeniu, prin promovarea unei politici publice de transport metropolitan coerente, va duce la scăderea calității serviciului de transport public local din jurul marilor orașe, la congestia în trafic și creșterea poluării prin utilizarea excesivă a autoturismelor personale în defavoarea transportului public.

De asemenea, lipsa de acțiune în domeniu, va conduce la accentuarea subfinanțării serviciului de transport public local, de către UAT-urile implicate, din cauza impactului mare pe care îl au asupra bugetelor locale compensațiile financiare care trebuie plătite către operatorii de transport public.

SECȚIUNEA a II-a. Scopul și obiectivele prounerii de politică publică

Scop: Îmbunătățirea modului de organizare în mod integrat a serviciilor publice de transport la nivel regional în vederea creșterii accesibilității, sustenabilității financiare și calității serviciilor la acest nivel.

Obiectiv general: Crearea/dezvoltarea/extinderea transportului public de tip metropolitan/intercomunitar integrat în jurul tuturor municipiilor reședință de județ din România până în anul 2030.

Obiective specifice:

1. Stimularea înființării/dezvoltării ADI-urilor sectoriale de transport la nivelul tuturor municipiilor reședință de județ printr-un program național;
2. Încurajarea înființării/dezvoltării operatorilor regionali/privați de transport public la nivelul tuturor municipiilor reședință de județ din România;
3. Stimularea organizării integrate a dezvoltării serviciilor publice de transport de călători la nivel metropolitan.

Obiective operaționale:

Se propun trei obiective operaționale: legal, instituțional, financiar, după cum urmează:

1. Asigurarea unui cadru legislativ coerent în domeniul planificării, integrării, organizării, monitorizării și finanțării serviciului public de transport metropolitan;
2. Creșterea rolului ADI-urilor de transport la nivelul tuturor municipiilor reședință de județ ca și elaborator de politică de dezvoltare în domeniul transportului public și integrator al soluțiilor de transport public, indiferent de modul de transport și competențele administrative;

3. Crearea de mecanisme financiare dedicate transportului public metropolitan, incluzând bugetarea integrată, prin acordarea unor stimulente financiare din bugetul de stat/bugete județene către UAT-urile implicate în ADI de transport, cu scopul acoperirii unei părți din compensațiile financiare datorate operatorilor de transport public în baza CSP.

SECȚIUNEA a III-a. Descrierea opțiunilor de soluționare a problemei identificate

În cele ce urmează sunt prezentate opțiunile identificate de soluționare a problemei.

Opțiunea nr. 1: Menținerea status quo-ului (varianta non-acțiune)

Această opțiune pornește de la principiul nonintervenției și are în vedere menținerea stării de fapt actuale, respectiv aceea de a păstra varianta actuală de organizare a serviciului de transport public prin nemodificarea legislației specifice și neacordarea de stimulente financiare din bugetul de stat pentru acoperirea parțială a compensațiilor financiare suportate de UAT-uri, concomitent cu creșterea eforturilor UAT-urilor de a se adapta diverselor situații ale pieței și la nevoile reale ce se schimbă în ritm alert, pe măsură ce evoluează tehnologia cu impact direct asupra tuturor domeniilor.

Principala caracteristică a acestei variante este **neluarea niciunei măsuri pentru rezolvarea provocărilor enunțate, lăsând piata să se adreseze punctual problemelor apărute prin soluții cu încadrarea în legislația existentă**. În această variantă, UAT-urile ce constituie ADI-uri de transport trebuie să își sporească eforturile de adaptare la situațiile nou apărute și în special de planificare a serviciului de transport, astfel încât să crească nivelul de predictibilitate a efortului financiar.

În această variantă, ADI-urile și UAT-urile membre ale acestora se vor adresa mai mult problemelor complexe prin introducerea de **acțiuni** în competență proprie, precum:

i. Suplimentarea surselor de finanțare pentru serviciul de transport public prin alte mecanisme inovatoare de competență locală (spre exemplu securizarea pentru transport public a veniturilor din taxe pentru parcare sau din taxe pentru control acces, etc.)

ii. Creșterea eforturilor de constituire a ADI-urilor de transport prin negocieri și fundamentare detaliată a avantajelor complementare (acces la locuri de muncă și la unități de învățământ, la servicii sociale, creștere economică prin îmbunătățirea accesibilității, reducerea ambuteiajelor de trafic și a noxelor, etc.)

iii. Creșterea eforturilor de integrare cu alte moduri de transport prin parteneriate și negociere directă cu CFR Călători (responsabil pentru programul de transport regional și național cu trenul) și Consiliile Județene (responsabile pentru programul de transport județean)

iv. Crearea sustenabilității serviciului public de transport pe termen lung prin îmbunătățirea instrumentelor de control al costurilor (indicatori de performanță economică/financiară incluși în contractele de servicii publice, crearea unei politici tarifare integrate fundamentate pe gradul de suportabilitate a populației și bugetelor și mai puțin pe considerente politice, informatizarea proceselor de planificare, monitorizare și control, cu rol în creșterea eficienței serviciului, etc.)

v. Utilizarea mecanismelor existente de finanțare a investițiilor de către UAT-uri, ADI-urile sporindu-și rolul de integrator al investițiilor, de suport al UAT-urilor pentru planificarea și pregătirea acestora. Investiții ale ADI-urilor de transport pentru planificarea integrată, monitorizarea și controlul serviciilor sunt investițiile ce pot fi susținute în prezent din bugetele ADI-urilor

vi. Contractarea unui mix de operatori, regionali și privați, pentru acoperirea necesarului de servicii pe aria de competență

vii. Adaptarea individual a modelelor de contracte de servicii existente, pentru a răspunde situațiilor concrete ale ADI-urilor

viii. Crearea de instrumente pentru creșterea capacității administrative de planificare și monitorizare a ADI-urilor, inclusiv prin asigurarea de resurse financiare.

Opțiunea nr. 2: Modificarea/simplificarea legislației incidente care să conducă la încurajarea asocierii UAT-urilor, crearea de mecanisme pentru optimizarea serviciilor intermodale și crearea de mecanisme noi de finanțare a serviciului de transport public

Opțiunea nr. 2 este aceea de a modifica/simplifica legislația incidentă transportului public pentru încurajarea UAT-urilor să se asocieze în vederea gestionării transportului public în sistem metropolitan, crearea de mecanisme legal stabilite pentru optimizarea serviciilor intermodale, precum și crearea de noi mecanisme de finanțare a serviciilor de transport.

Această opțiune crează condițiile legislative, administrative și de finanțare pentru planificarea, organizarea și finanțarea serviciilor integrate de transport cu autobuze, troleibuze și tramvaie pe teritoriul unui ADI de transport, crearea pârgurilor necesare pentru asigurarea unui serviciu public de transport sustenabil.

Principala caracteristică a acestei opțiuni este că **revizuieste toate mecanismele legislative, instituționale și financiare necesare optimizării serviciilor publice de transport la nivel regional, cu păstrarea competențelor existente privind modurile de transport gestionate.**

Această opțiune implică următoarele **activități**:

- i. Simplificarea legislației în domeniul transportului public și funcționării ADI-urilor, adaptarea legislației privind finanțarea serviciului de transport public local și modul de utilizare a bunurilor la condițiile concrete existente la nivel regional
- ii. Adoptarea de clarificări legislative privind micșorarea cotei de TVA pentru transportul public, precum exceptarea de la plata TVA a compensației pentru serviciul public
- iii. Realizarea de modele/ metodologii/ghiduri/ pentru realizarea și contractarea de servicii integrate de servicii publice de transport local de călători, prin adaptarea modelului de Contract de servicii pentru transport metropolitan, atât pentru operatori regionali cât și pentru privați, prin elaborarea de noi instrumente de management adoptate la nivel național
- iv. Creșterea rolului ADI-urilor de transport la nivelul tuturor municipiilor reședință de județ ca și elaborator de politică de dezvoltare în domeniul transportului public și integrator al soluțiilor de transport public, indiferent de modul de transport și competențele administrative, prin includerea reprezentanților ADI-urilor în comisiile de urbanism și trafic constituite la nivelul UAT-urilor membre, prin acordarea de către ADI-uri de avize pe proiecte de investiții și dezvoltare pe domeniu transport public și dezvoltare urbană cu impact asupra mobilității
- v. Crearea de mecanisme financiare regionale dedicate transportului public metropolitan, incluzând bugetarea integrată la nivel regional
- vi. Acordarea unor stimulente financiare din bugetul de stat/bugete județene, cu scopul acoperirii unei părți din compensațiile financiare datorate operatorilor de transport public și/sau care să acopere pierderile operaționale ale serviciului de transport indiferent de sursa de venit și de teritoriul pe care se cheltuiesc subvențiile respective, cu scopul creării egalității de șanse și acces la transport public a comunităților defavorizate
- vii. Crearea unei Axe dedicate în cadrul Programului Operațional Regional 2021-2027, care să finanțeze crearea/dezvoltarea sistemelor de transport metropolitan.

Opțiunea nr. 3: Modificarea/simplificarea legislației incidente care să conducă la încurajarea asocierii UAT-urilor, acordarea de competențe UAT-urilor de a investi în dezvoltarea modurilor de transport pe șină la nivel regional și acordarea de competențe ADI-urilor de transport pentru asigurarea integrării la nivel metropolitan

Opțiunea nr. 3 este aceea de a modifica/simplifica legislația incidentă transportului public pentru încurajarea UAT-urilor să se asocieze în vederea gestionării serviciului de transport public în sistem metropolitan, cu acordarea de competențe UAT-urilor de a investi în dezvoltarea modurilor de transport pe șină la nivel regional (metrou, cale ferată, monorail, etc) și cu acordarea de competențe ADI-urilor de transport pentru contractarea serviciilor de transport pe calea ferată și metrou regionale, pentru asigurarea integrării la nivel metropolitan.

Opțiunea nr. 3 crează condițiile legislative, administrative și de finanțare pentru planificarea, organizarea și finanțarea serviciilor integrate de transport cu autobuze, troleibuze și tuturor modurilor de transport pe șină pe teritoriul unui ADI de transport, crearea pârghiilor necesare pentru asigurarea unui serviciu public de transport sustenabil, maximizând opțiunile și facilitățile de deplasare pentru călători, în mod integrat.

Principala caracteristică a acestei variante este că **revizuieste toate mecanismele legislative, instituționale și financiare necesare optimizării serviciilor publice de transport la nivel regional, cu extinderea competentelor privind modurile de transport gestionate.**

Această opțiune implică următoarele **activități**:

- i. Simplificarea legislației în domeniul transportului public și funcționării ADI-urilor, adaptarea legislației privind finanțarea serviciului de transport local și modul de utilizare a bunurilor la condițiile concrete existente la nivel regional
- ii. Adoptarea de clarificări legislative privind micșorarea cotei de TVA pentru transportul public, precum exceptarea de la plata TVA a compensației pentru serviciul public
- iii. Adoptarea de prevederi legislative privind obligația integrării tarifare și a planificării integrate între moduri de transport
- iv. Realizarea de modele/ metodologii/ghiduri/ pentru realizarea și contractarea de servicii integrate de servicii publice de transport local de călători, prin adaptarea modelului de Contract de servicii pentru transport metropolitan, atât pentru operatori regionali cât și pentru privați, prin elaborarea de noi instrumente de management adoptate la nivel national

v. Creșterea rolului ADI-urilor de transport la nivelul tuturor municipiilor reședință de județ ca și elaborator de politică de dezvoltare în domeniul transportului public și integrator al soluțiilor de transport public, indiferent de modul de transport și competențele administrative, prin includerea reprezentanților ADI-urilor în comisiile de urbanism și trafic constituite la nivelul UAT-urilor membre, prin acordarea de către ADI-uri de avize pe proiecte de investiții și dezvoltare pe domeniu transport public și dezvoltare urbană cu impact asupra mobilității

vi. Crearea de mecanisme inter-instituționale pentru planificarea și implementarea investițiilor cu impact asupra mobilității și gestionarea în mod integrat de servicii de transport de lung și mediu parcurs și cele de parcurs regional

vii. Crearea de mecanisme financiare regionale dedicate transportului public metropolitan, incluzând bugetarea integrată la nivel regional

viii. Acordarea unor stimulente financiare din bugetul de stat/bugete județene, cu scopul acoperirii unei părți din compensațiile financiare datorate operatorilor de transport public și/sau care să acopere pierderile operaționale ale serviciului de transport indiferent de sursa de venit și de teritoriul pe care se cheltuiesc subvențiile respective, cu scopul creerii egalității de șansă și acces la transport public a comunităților defavorizate

ix. Acordarea unor stimulente de la bugetul de stat UAT-urilor pentru susținerea unor proiecte de investiții regionale cu impact major asupra transportului public

x. Crearea unei Axe dedicate în cadrul Programului Operațional Regional 2021-2027, care să finanțeze crearea/dezvoltarea sistemelor de transport metropolitan

SECȚIUNEA a IV-a. Identificarea și evaluarea impactului

Având în vedere opțiunile detaliate în capitolul anterior, pentru fiecare dintre acestea vom prezenta impactul din punct de vedere economic, financiar, social și asupra mediului înconjurător.

IV.1. Impactul economic și asupra mediului de afaceri

Opțiune	Impact
Opțiunea nr.1	- lipsa alocărilor financiare de către anumite UAT-uri sau presiune financiară pe bugetele altor UAT-uri situate în jurul orașelor pentru organizarea serviciului de transport public; - reducerea investițiilor publice ca urmare a suportării unei compensații prea mari pentru prestarea serviciului de transport public; - creșterea costurilor populației deservite prin neasigurarea intermodalității transportului regional cu cel local, fapt ce contribuie la creșterea timpului de deplasare; - creșterea costurilor UAT-urilor cu transportul public prin existența competiției neloiale între modurile de transport, în special cel prin curse speciale; - creșterea presiunii asupra bugetului național prin efectuarea de activități care să contribuie la reducerea poluării generate și de sectorul transport prin utilizarea excesivă a autoturismelor personale ca urmare a lipsei de alternative de deplasare sustenabile; - neadaptarea serviciului la nevoile curente și cererea de transport, aspecte care sunt în continuă schimbare; - scăderea calității serviciului public oferit populației ca urmare a investițiilor reduse; - creșterea costurilor de întreținere/mentenanță/reparații a flotei utilizate în prestarea serviciului de transport public datorată nemodernizării parcului;

	- neasigurarea adecvată a mobilității forței de muncă cu impact asupra activității întreprinderilor.
Opțiunea nr.2	- creșterea numărului UAT-urilor care se vor asocia pentru organizarea serviciului de transport public de tip metropolitan; - reducerea eforturilor financiare pentru UAT-uri prin bugetare integrată la nivel regional, prin micșorarea cotei TVA (exceptarea de la plata TVA a compensației către operatori); - creșterea bugetului alocat de către UAT-uri pentru investițiile aferente sistemului de transport; - optimizarea utilizării fondurilor UAT-urilor și a compensației prin eliminarea competiției neloiale și integrarea serviciilor; - îmbunătățirea calității serviciului oferit prin organizarea și planificarea la nivel metropolitan, predictibilitate și investiții; - crearea de noi oportunități de finanțare cu fonduri nerambursabile a investițiilor în sistemul de transport metropolitan; - creșterea cooperării inter-instituționale prin susținerea UAT-urilor de către administrația centrală, atât prin îmbunătățirea cadrului legislativ, cât și prin alocare financiară către bugetele locale pentru asigurarea serviciului de transport public; - reducerea presiunii asupra bugetului național pentru activitățile de reducere a poluării generate și de sectorul transport datorită alternativelor de deplasare sustenabile la nivel regional în detrimentul utilizării excesive a autoturismelor personale; - susținerea activităților întreprinderilor prin asigurarea mobilității forței de muncă.
Opțiunea nr.3	- creșterea numărului UAT-urilor care se vor asocia pentru organizarea serviciului de transport public de tip metropolitan și implementarea coordonată a investițiilor; - extinderea rețelei de transport prin integrarea modurilor de transport pe șină la nivel regional; - reducerea eforturilor financiare pentru UAT-uri prin bugetare integrată la nivel regional, prin micșorarea cotei TVA

	(exceptarea de la plata TVA a compensației către operatori); - creșterea bugetului alocat de către UAT-uri pentru investițiile aferente sistemului de transport; - îmbunătățirea calității serviciului oferit prin organizarea și planificarea intermodală la nivel metropolitan (prin ierarhizarea rețelei), predictibilitate și investiții, oferirea de variante multiple, integrate de deplasare; - creșterea veniturilor în sistemul de transport prin creșterea numărului de călători datorat creșterii atractivității transportului public, intermodalității și integrării tarifare; - crearea de noi oportunități de finanțare cu fonduri nerambursabile a investițiilor în sistemul de transport metropolitan; - creșterea cooperării inter-instituționale prin susținerea UAT-urilor de către administrația centrală, atât prin îmbunătățirea cadrului legislativ, cât și prin alocare financiară către bugetele locale pentru asigurarea serviciului de transport public; - reducerea presiunii asupra bugetului național pentru activitățile de reducere a poluării generate și de sectorul transport datorită alternativelor de deplasare sustenabile, integrate la nivel regional în detrimentul utilizării excesive a autoturismelor personale; - susținerea activităților întreprinderilor prin asigurarea mobilității forței de muncă.
--	---

IV.2. Impactul bugetar și financiar

Opțiune	Impact
Opțiunea nr.1	- creșterea presiunii asupra bugetelor locale prin asigurarea resurselor financiare necesare acoperirii costurilor generate de prestarea serviciului de transport public; - creșterea eforturilor financiare ale UAT-urilor/ADI-urilor pentru planificarea și monitorizarea serviciului de transport public; - reducerea veniturilor înregistrate din prestarea serviciului ca urmare a descurajării utilizării transportului public de către cetățeni datorată lipsei investițiilor și a integrării serviciilor, ce duc, în timp, la scăderea calității serviciului.
Opțiunea nr.2	- reducerea impactului financiar asupra bugetului național prin diminuarea activităților necesare pentru reducerea poluării generate și de sectorul transport; - reducerea presiunii asupra bugetelor locale prin asigurarea resurselor financiare necesare acoperirii costurilor generate de prestarea serviciului de transport public și prin alte mecanisme; - reducerea presiunii asupra bugetelor locale prin eliminarea concurenței neloiale între modurile de transport public și datorită transporturilor prin curse speciale; - reducerea eforturilor financiare ale UAT-urilor/ADI-urilor pentru planificarea și monitorizarea serviciului de transport public prin integrarea la nivel regional; - creșterea veniturilor înregistrate din prestarea serviciului ca urmare a încurajării utilizării transportului public de către cetățeni datorată investițiilor ce duc, în timp, la creșterea calității serviciului.
Opțiunea nr.3	- reducerea impactului financiar asupra bugetului național prin diminuarea activităților necesare pentru reducerea poluării generate și de sectorul transport; - reducerea presiunii asupra bugetelor locale prin asigurarea resurselor financiare necesare acoperirii costurilor generate

	de prestarea serviciului de transport public și prin alte mecanisme; - reducerea presiunii asupra bugetelor locale prin eliminarea concurenței neloiale între modurile de transport public și datorită transporturilor prin curse speciale; - reducerea presiunii asupra bugetelor locale prin reducerea costurilor sociale asociate protecției mediului ca urmare a reducerii poluării prin încurajarea utilizării transportului public; - reducerea eforturilor financiare ale UAT-urilor/ADI-urilor pentru planificarea și monitorizarea serviciului de transport public prin integrarea la nivel regional a tuturor modurilor de transport; - creșterea veniturilor înregistrate din prestarea serviciului ca urmare a încurajării utilizării transportului public de către cetățeni datorată investițiilor ce duc, în timp, la creșterea calității serviciului; - beneficii asupra bugetelor individuale ale cetățenilor prin optimizarea costurilor cu transportul și a timpilor de parcurs.
--	---

IV.3. Impactul social

Opțiune	Impact
Opțiunea nr.1	- descurajarea utilizării transportului public de aproape toate categoriile socio-economice ca urmare a neadaptării serviciului la cerințele reale (confort, predictibilitate, accesul la și în mijloacele de transport pentru persoanele cu dizabilități); - reducerea siguranței cetățenilor prin creșterea riscului de accidente generat de creșterea numărului de autoturisme prezente în trafic; - afectarea stării de sănătate a populației prin poluarea generată de creșterea numărului de autoturisme personale utilizate pentru deplasarea în interiorul ariei administrative a localității, precum și de cea generată de mijloacele de transport cu durata de viață depășită, utilizate pentru prestarea serviciului de transport public; - reducerea veniturilor populației prin utilizarea altor modalități de transport, mai costisitoare, pentru efectuarea activităților curente (deplasarea către și de la locul de muncă, deplasarea dintr-un punct în altul pentru participarea la viața socială), precum și creșterea ponderii populației aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială; - impactarea negativă a activității întreprinderilor prin ineficiența de deplasare spre/dinspre locul de muncă al salariaților, întârzieri în aprovizionare/prestarea altor servicii generate de condițiile de trafic.
Opțiunea nr.2	- încurajarea utilizării transportului public de aproape toate categoriile socio-economice ca urmare a adaptării serviciului la cerințele reale (confort, predictibilitate, accesul la și în mijloacele de transport pentru persoanele cu dizabilități); - creșterea siguranței cetățenilor prin reducerea riscului de accidente ca urmare a diminuării numărului de autoturisme

	prezente în trafic; - reducerea impactului negativ asupra stării de sănătate a populației de către poluarea generată de sectorul transporturi ca urmare a diminuării numărului de autoturisme prezente în trafic, precum și de reînnoire a flotei de transport cu mijloace noi, mai puțin poluante, utilizate pentru prestarea serviciului de transport public; - reducerea ponderii populației aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială prin diminuarea impactului negativ asupra veniturilor populației prin utilizarea transportului public în detrimentul altor modalități de transport, mai costisitoare, pentru efectuarea activităților curente (deplasarea către și de la locul de muncă, deplasarea dintr-un punct în altul pentru participarea la viața socială, accesul la servicii); - reducerea impactului negativ asupra activității întreprinderilor prin îmbunătățirea modului de deplasare spre/dinspre locul de muncă al salariaților, reducerea întârzierilor de aprovizionare ca urmare a îmbunătățirii condițiilor de trafic.
Opțiunea nr.3	- încurajarea utilizării transportului public de aproape toate categoriile socio-economice ca urmare a adaptării serviciului la cerințele reale (confort, predictibilitate, accesul la și în mijloacele de transport pentru persoanele cu dizabilități); - creșterea accesibilității cetățenilor regiunii la un sistem de transport public compensat; - creșterea calității vieții prin îmbunătățirea condițiilor de trai; - creșterea siguranței cetățenilor prin reducerea riscului de accidente ca urmare a diminuării numărului de autoturisme prezente în trafic și prin sporirea condițiilor de deplasare cu transportul public; - reducerea impactului negativ asupra stării de sănătate a populației de către poluarea generată de sectorul transporturi ca urmare a diminuării numărului de autoturisme prezente prin oferirea de alternative sustenabile de transport; - reducerea ponderii populației aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială prin diminuarea impactului negativ asupra

	veniturilor populației prin utilizarea transportului public în detrimentul altor modalități de transport, mai costisitoare, pentru efectuarea activităților curente (deplasarea către și de la locul de muncă, deplasarea dintr-un punct în altul pentru participarea la viața socială, accesul la servicii); - reducerea impactului negativ asupra activității întreprinderilor prin îmbunătățirea modului de deplasare spre/dinspre locul de muncă al salariaților, reducerea întârzierilor de aprovizionare ca urmare a îmbunătățirii condițiilor de trafic.
--	--

IV.4. Impactul asupra mediului înconjurător

Opțiune	Impact
Opțiunea nr.1	- creșterea gradului utilizării combustibililor fosili pentru alimentarea parcului auto utilizat în prestarea serviciului de transport public; - creșterea nivelului de poluare generată atât de mijloacele de transport utilizate în prestarea serviciului, marea majoritate dintre ele având durata de viață depășită și nu corespund noilor cerințe privind normele de poluare, cât și de creșterea numărului de autoturisme personale; - impact negativ asupra calității aerului.
Opțiunea nr.2	- reducerea gradului utilizării combustibililor fosili și altor resurse naturale pentru alimentarea flotei de transport ca urmare a investițiilor în achiziția de noi mijloace de transport; - reducerea nivelului de poluare generată atât de mijloacele de transport utilizate în prestarea serviciului, cât și de autoturismele personale ca urmare a îmbunătățirii serviciului de transport public la nivel regional; - reducerea impactului negativ asupra calității aerului.
Opțiunea nr.3	- reducerea gradului utilizării combustibililor fosili și altor resurse naturale pentru alimentarea flotei de transport ca urmare a investițiilor în achiziția de noi mijloace de transport, utilizarea transportului pe șină la nivel metropolitan; - reducerea consumului pe km prin o mai bună integrare și planificare a modurilor de transport; - reducerea nivelului de poluare generată atât de mijloacele de transport utilizate în prestarea serviciului, cât și de autoturismele personale ca urmare a îmbunătățirii serviciului de transport public la nivel regional, prin integrarea tuturor modurilor de transport; - reducerea impactului negativ asupra calității aerului.

SECȚIUNEA a V-a. Selectarea opțiunii

V.1. Beneficiarii propunerii de politică publică

Beneficiari direcți: Unitățile administrativ-teritoriale, ADI-uri de transport, persoane aparținând tuturor categoriilor socio-economice (elevi, studenți, angajați, pensionari)

Beneficiari indirecți: Mediul de afaceri (mari producători industriali, întreprinderi mici și mijlocii), organizații profesionale și sindicate, sectorul asociativ, organizații neguvernamentale, fundații, societatea în integralitatea sa

V.2. Prezentarea opțiunii recomandate

Ținând cont de informațiile prezentate în capitolele anterioare și urmare a realizării analizei SWOT fiecărei opțiuni identificate pentru problema căreia răspunde prezentul proiect de politică publică, dar și concluziile consultării publice, opțiunea 3 se apropie în cea mai mare măsură de obiectivele propunerii de politică publică, răspunde satisfăcător nevoilor beneficiarilor și oferă premise sigure pentru rezolvarea problemei, așa cum a fost ea identificată și definite.

În cele ce urmează, prezentăm, într-o formă sintetică, concluziile analizei SWOT a opțiunii recomandate, analiza pentru toate cele trei opțiuni constituie Anexa 2 la prezentul document.

Opțiunea nr. 3: Modificarea/simplificarea legislației incidente care să conducă la încurajarea asocierii UAT-urilor, acordarea de competențe UAT-urilor de a investi în dezvoltarea modurilor de transport pe șină la nivel regional și acordarea de competențe ADI-urilor de transport pentru asigurarea integrării la nivel metropolitan

Puncte tari	Puncte slabe
- extinderea și coordonarea integrată a serviciului de transport public metropolitan/regional pentru toate modurile de transport; - încurajarea utilizării transportului public de aproape toate categoriile socio-economice ca urmare a adaptării serviciului la cerințele reale (confort, predictibilitate, accesul la și în mijloacele de transport pentru persoanele cu dizabilități); - reducerea eforturilor financiare pentru UAT-uri prin bugetare integrată la nivel regional, prin micșorarea cotei TVA (exceptarea de la plata TVA a compensației către operatori); - reducerea eforturilor financiare ale UAT-urilor/ADI-urilor pentru planificarea și monitorizarea serviciului de transport public prin integrarea la nivel regional a tuturor modurilor de transport; - creșterea bugetului alocat de către UAT-uri pentru investițiile aferente sistemului de transport; - creșterea cooperării inter-instituționale prin susținerea UAT-urilor de către administrația centrală, atât prin îmbunătățirea cadrului legislativ, cât și prin alocare financiară către bugetele locale pentru asigurarea serviciului de	- opțiunea nu poate garanta organizarea bazată pe principii de eficiență a serviciului, întrucât acest aspect ține de capacitatea administrativă a UAT-urilor/ADI-urilor/operatorilor de transport și de nivelul de investiții; - opțiunea nu rezolvă toate problemele cu care se confruntă UAT-urile/operatorii de transport în prestarea serviciului; - lipsa sistemelor de monitorizare în timp real a mijloacelor de transport; - infrastructura precară existentă;

transport public;

- facilitarea asocierii UAT-urilor pentru organizarea serviciului de transport public de tip metropolitan și implementarea coordonată a investițiilor în infrastructura tehnico-edilitară;
- creșterea veniturilor înregistrate din prestarea serviciului ca urmare a încurajării utilizării transportului public de către cetățeni datorată investițiilor ce duc, în timp, la creșterea calității serviciului;
- creșterea siguranței cetățenilor prin reducerea riscului de accidente ca urmare a diminuării numărului de autoturisme prezente în trafic și prin sporirea condițiilor de deplasare cu transportul public;
- reducerea ponderii populației aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială prin diminuarea impactului negativ asupra veniturilor populației prin utilizarea transportului public în detrimentul altor modalități de transport, mai costisitoare, pentru efectuarea activităților curente (deplasarea către și de la locul de muncă, deplasarea dintr-un punct în altul pentru participarea la viața socială, accesul la servicii);
- reducerea impactului negativ asupra stării de sănătate a populației de către poluarea generată de sectorul transporturi ca urmare a diminuării numărului de autoturisme prezente

prin oferirea de alternative sustenabile de transport; - reducerea presiunii asupra bugetului național/local pentru activitățile de reducere a poluării generate și de sectorul transport datorită alternativelor de deplasare sustenabile, integrate la nivel regional în detrimentul utilizării excesive a autoturismelor personale; - susținerea activităților întreprinderilor prin asigurarea mobilității forței de muncă; - reducerea impactului negativ asupra activității întreprinderilor prin îmbunătățirea modului de deplasare spre/dinspre locul de muncă al salariaților, reducerea întârzierilor de aprovizionare ca urmare a îmbunătățirii condițiilor de trafic.	
Oportunități	Amenințări
- crearea de noi oportunități de finanțare cu fonduri nerambursabile a investițiilor în sistemul de transport metropolitan; - creșterea cooperării inter-instituționale prin susținerea UAT-urilor de către administrația centrală, atât prin îmbunătățirea cadrului legislativ, cât și prin alocare financiară către bugetele locale pentru asigurarea serviciului de transport public; - măsurile adoptate la nivel european pentru reducerea poluării;	- lipsă resurse financiare necesare realizării investițiilor; - insuficiența alocărilor financiare prin noile posibilități de finanțare nerambursabile; - incapacitatea administrativă de a pregăti și gestiona proiectele; - lipsa cooperării inter-instituționale pentru planificarea și dezvoltarea de proiecte în parteneriat (între autorități de nivel central și de nivel regional/ADI/local).

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">- modele de succes la nivel european privind integrarea modurilor de transport pentru oferirea unui serviciu care să răspundă cât mai bine cererii și necesităților;- oportunitățile de finanțare pentru perioada de programare 2021-2027 prin care vor fi finanțate proiecte în domeniul transportului depuse în parteneriat între municipiile reședință de județ și UAT din ZM/ZUF (OP2 și OP3). | |
|---|--|

SECȚIUNEA a VI-a. Procesul de consultare publică

Proiectul de politică publică a fost elaborat în cadrul proiectului „Metropolitan - Politică publică alternativă la politicile publice inițiate de Guvern în domeniul transportului public local și metropolitan de călători din România”, Cod MySMIS2014: 111265. Proiectul Metropolitan a fost selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă cofinanțat de Uniunea Europeană, din Fondul Social European.

Detalii privind proiectul Metropolitan:

Lider proiect: Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR).

Partener: Asociația pentru Mobilitate Metropolitană (AMM)

Valoare eligibilă a proiectului este suma de 972.608,50 lei, din care valoarea nerambursabilă este suma de 953.156,33 lei, reprezentând 98%, iar contribuția beneficiarilor este în sumă de 19.452,17 lei, reprezentând 2%.

Durata proiectului este de 19 luni, respectiv se va implementa în perioada 17.10.2018-16.05.2020.

Având în vedere contextul în care a fost elaborată propunerea de politică publică, identificarea provocărilor cu care se confruntă entitățile care gestionează organizarea și finanțarea serviciului de transport public, precum și propunerea de opțiuni de soluționare au fost dezbătute în cadrul seminariilor regionale organizate în cadrul proiectului Metropolitan.

Astfel, pe parcursul desfășurării proiectului, au fost organizate patru seminarii regionale în cursul anului 2019: Brașov (luna februarie), Oradea (luna mai), Constanța (luna iulie) și Cluj Napoca (luna octombrie). În cadrul acestora au fost expuse principalele probleme cu care se confruntă municipiile reședință de județ și ADI-urile de transport public, fiind identificate o serie de soluții care a contribui la rezolvarea acestora.

În plus, după conturarea draftului de politică publică, acesta a fost transmis spre consultare grupului țintă al proiectului Metropolitan asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI) care gestionează transportul public și municipiile cu statut de pol de creștere sau dezvoltare.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară consultate, membre FZMAUR, au fost următoarele:

- Zona Metropolitană Bacău
- Zona Metropolitană Baia Mare
- Zona Metropolitană Botoșani
- Agenția pentru Dezvoltare Durabilă Brașov
- Zona Metropolitană București
- Zona Metropolitană Cluj
- Zona Metropolitană Constanța
- Zona Metropolitană Craiova
- Zona Metropolitană Iași
- Zona Metropolitană Oradea
- Zona Metropolitană Zalău

De asemenea, au fost consultate și alte asociații de dezvoltare intercomunitară cu scop de transport public, implicate în proiectul METROPOLITAN, respectiv:

- Asociația de transport AIDA Alba Iulia
- Asociația de transport Arad
- Asociația de transport Buzău-Marăcineni
- Asociația de transport București-Ilfov
- Asociația de transport Focșani
- Asociația de transport TRANSREGIO Oradea
- Asociația de transport URBTRANS Piatra Neamț
- Asociația de transport metropolitan Timișoara

În același context a fost consultată și Asociația pentru Mobilitate Metropolitană, care este și partener în cadrul proiectului METROPOLITAN, opinia acesteia fiind preluată la elaborarea propunerii de politică publică.

Au fost comunicate puncte de vedere la draftul de politică publică, de către Asociațiile metropolitane București, Baia Mare, Brașov, Constanța, Oradea, care au fost integrate în propunerea de politică publică. Pentru organizațiile care nu au transmis puncte de vedere/observații/ propuneri până la încheierea perioadei de consultare, respective data de 30 octombrie 2019, s-a considerat aprobarea tacită a aspectelor prezentate în cadrul documentului.

O altă activitate a constat în organizarea unui eveniment pentru consultarea instituțiilor publice competente cu acceptarea Politicii publice alternative și a unor entități cu responsabilități în susținerea și promovarea serviciului de transport public de călători. Realizarea acestui eveniment s-a realizat prin mijloace electronice și de comunicare la distanță, respectiv prin intermediul unui webinar.

În acest sens, în data de 31 Martie 2020, a avut loc un webinar, la care au participat un număr de peste 35 persoane, din cadrul unor instituții publice și alte entități, după cum urmează: Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, Structuri Asociative din administrația publică locală, Consiliului Director al FZMAUR, Banca Mondială, JASPERS, Asociația pentru Mobilitate Metropolitană, echipa de implementare a proiectului, precum și alți invitați din cadrul municipiilor reședință de județ și ADI-urilor de transport public.

În cadrul evenimentului a fost prezentată către consultantul extern, propunerea de politică publică privind transportul local și metropolitan de călători, accentul fiind pus pe scopul și obiectivele acesteia, precum și cu variantele de soluționare propuse.

Menționăm faptul că, documentul de politică publică a fost transmis spre consultare tuturor participanților înainte de realizarea evenimentului, astfel încât participanții să-l poată studia în vederea propunerii unor recomandări în cadrul webinarului. În urma discuțiilor interactive care au avut loc, s-au desprins o serie de concluzii și recomandări cu privire la propunerea de politică publică, aspecte care se regasesc tratate în cadrul documentului prezentat. De asemenea, a rezultat ca majoritatea participanților este de acord cu scopul și obiectivele propunerii de politică publică, precum și cu variantele de soluționare propuse.

Ulterior acestui eveniment, FZMAUR va elabora o adresă oficială către Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, în vederea obținerii acceptului acestuia asupra propunerii de politică publică.

SECȚIUNEA a VII-a. Măsurile postadoptare

Implementarea opțiunii recomandate implică parcurgerea unor etape succesive, prezentate în planul de acțiune de mai jos:

Obiectiv specific	Măsura propusă	Acte normative modificate	Instituție responsabilă	Termen de realizare	Rezultate preconizate	Buget estimat
O.S.1 Stimularea înființării/dezvoltării ADI-urilor de transport la nivelul tuturor municipiilor reședință de județ printr-un program național	Asigurarea unui cadru legislativ coerent în domeniul creării și dezvoltării ADI-urilor de transport public	Legea 92/2007 privind serviciul de transport public local H.G. 855/2008 privind aprobarea actului constitutiv și statutul cadrului al ADI-urilor de utilități publice	Guvernul/Parlamentul, în funcție de modalitatea prin care se va adapta legislația	31.12.2020	Creșterea numărului de UAT-uri asociate/ ADI-uri de transport nou constituite	Nu este cazul

52

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



O.S.2 Încurajarea înființării/dezvoltării operatorilor regionali/privați de transport public la nivelul tuturor municipiilor reședință de județ din România	Crearea de mecanisme financiare dedicate transportului public metropolitan, incluzând bugetarea integrată, prin acordarea unor stimulente financiare din bugetul de stat/bugete județene către UAT-urile implicate în ADI de transport, cu scopul acoperirii unei părți din compensațiile financiare datorate operatorilor de transport public în baza CSP	Legea 273/2006 privind finanțele publice locale	Guvernul/Parlamentul, în funcție de modalitatea prin care se va adapta legislația	30.06.2021	Creșterea numărului de operatori regionali/privați de transport public înființați/dezvoltați	Nu se poate estima
---	--	---	---	------------	--	--------------------

O.S.3 Stimularea organizării integrate a dezvoltării serviciilor publice de transport de călători la nivel metropolitan	Creșterea rolului ADI-urilor de transport la nivelul tuturor municipiilor reședință de județ ca și elaborator de politică de dezvoltare în domeniul transportului public și integrator al soluțiilor de transport public, indiferent de modul de transport și competențele administrative	Legea 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice	Guvernul/Parlamentul, în funcție de modalitatea prin care se va adapta legislația	31.12.2021	Creșterea numărului de municipii reședință de județ care au serviciul de transport local organizat la nivel metropolitan	Nu este cazul
---	---	--	---	------------	--	---------------

În ceea ce privește monitorizarea procesului de implementare a politicii publice, propunem ca acest lucru să se efectueze de către FZMAUR, prin intermediul următorilor indicatori anuali:

1. **Număr de ADI-uri de transport nou** constituite la nivelul polilor de creștere/polilor de dezvoltare/municipiilor reședință de județ
2. **Număr de operatori de transport public (regionali/privati)** nou constituiți la nivelul polilor de creștere/polilor de dezvoltare/municipiilor reședință de județ
3. **Număr de UAT-uri implicate în ADI-uri de transport** constituite la nivelul polilor de creștere/polilor de dezvoltare/municipiilor reședință de județ
4. **Valoarea investițiilor în sistemul de transport public**, efectuate de UAT-urile membre ale ADI-urilor de transport finanțate din bugetele locale/fonduri nerambursabile
5. **Valoarea compensațiilor anuale acordate** operatorilor de transport regionali/interni, din bugetele locale ale UAT-urilor membre ale ADI-urilor de transport

Frecvența de monitorizare a indicatorilor propuși va fi anual, iar Federația va elabora un raport, în care va evalua progresul acestor indicatori, acesta fiind comunicat membrilor FZMAUR precum și instituțiilor interesate. Pentru elaborarea raportului anual, FZMAUR va solicita informațiile necesare, printr-un chestionar transmis către ADI-urile de transport public partenere în cadrul proiectului METROPOLITAN, precum și către ADI-urile de transport nou constituite.

Activitatea de monitorizare este o activitate cu caracter permanent pe perioada implementării unei politici publice și se bazează pe colectarea de date care să permită o evaluare eficientă a efectelor implementării unei politici publice, în timpul și după încheierea implementării sale.

Scopul primordial al monitorizării este identificarea la timp a posibilelor deviații de la scopul/ obiectivele politicii publice stabilite inițial pentru a fi corectate punctual, precum și a efectelor neprevăzute ale politicii publice, care pot impune revizuirea în ansamblu a politicii publice respective. Monitorizarea și evaluarea rezultatelor politicii publice implementate se bazează pe analize de impact ex-post , derulate pe parcursul sau la sfârșitul etapei de implementare a politicii publice, măsoară și apreciază rezultatele obținute, identifică devierile efective de la obiectivul planificat, timpul suplimentar și costurile suplimentare privind resursele.