



NOTĂ ANALITICĂ IPRE nr. 8/2019

Cât trebuie să coste transportul public?

Autor: Stanislav GHILEȚCHI
Chișinău, 25 octombrie 2019

Stabilirea costului călătoriei cu transportul public și identificarea resurselor financiare pentru modernizarea și dezvoltarea acestuia reprezintă o provocare pentru autoritățile publice locale din cauza faptului că trebuie împăcate două obiective conflictuale. Pe de o parte, costul serviciilor de transport trebuie să fie suficient astfel încât să fie asigurată o bună funcționare a întreprinderilor și acoperite investițiile necesare pentru procurarea unităților de transport. Pe de altă parte, costul călătoriei trebuie să fie rezonabil pentru a fi accesibil unui număr cât mai mare de locuitori.

La ședința operativă a serviciilor Primăriei din 9 septembrie 2019, directorul Întreprinderii Municipale Parcul Urban de Autobuze a declarat că prețul real de transportare al unui călător în municipiul Chișinău este de 10,51 MDL.

În acest context, apar mai multe întrebări: cum ar trebui să fie stabilit costul pentru un bilet de călătorie? Ar trebui pasagerii să achite costul real de călătorie? În ce măsură costul trebuie să fie subvenționat de către autoritățile locale din contul bugetului municipiului Chișinău?



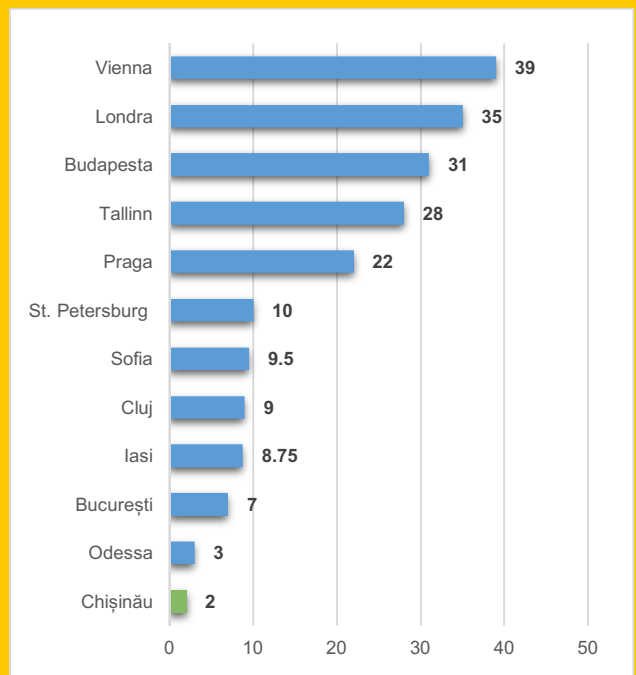
Prezenta Analiză a fost elaborată în cadrul proiectului IPRE „Analize Tematice a politicilor publice”, realizat cu susținerea Fundației Konrad Adenauer (KAS) în Republica Moldova. Opiniile reflectate în prezenta publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat opinia KAS.

Tariful pentru o călătorie cu troleibuzul constituie MDL 2,0 lei, iar cu autobuzul 3,0 MDL. Tarifele respective au fost aprobate în anul 2009 de către Consiliul Municipal Chișinău.

În anul 2018, subvențiile au depășit 11% din totalul veniturilor înregistrate de Primăria Chișinău.

Pentru a acoperi diferența dintre tarif și costul real al transportului, în anul 2018, primăria municipiului Chișinău a cheltuit MDL 509¹ pentru fiecare locuitor al municipiului.

Figura 1. Costul unei călătorii în transportul public (raportat la MDL)^{2,3}



¹ Calculele autorului în baza datelor deținute de BNS și bugetul CMC

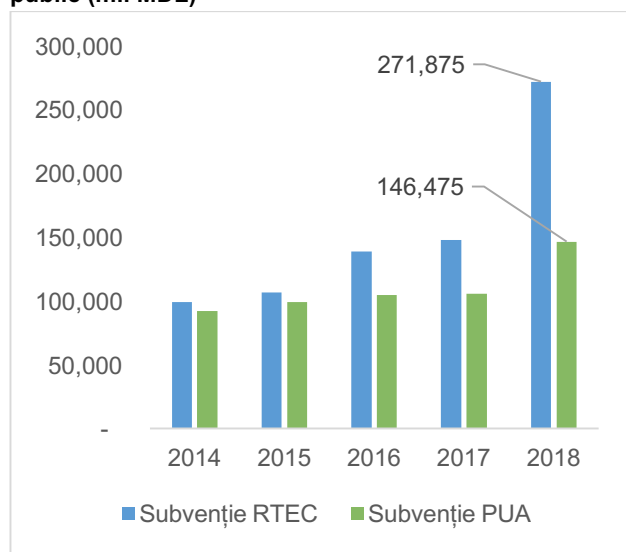
² Datele sunt pentru anul 2018

³ Tallinn - costul pentru nerezidenți (pentru locuitori este gratuit)

Finanțarea transportului public municipal

Din figura 2 observăm că în ultimii ani subvențiile din partea bugetului municipal au fost în continuă creștere. În condițiile în care tarifele pentru călătorie nu au fost revizuite din 2009, iar costurile pentru combustibil, pentru retribuirea muncii și investițiile capitale au crescut, dublarea subvențiilor nu este o surpriză.

Figura 2. Subvenții din partea CMC pentru transportul public (mii MDL)



Sursa: calculele autorului în baza bugetelor CMC⁴

Subvenționarea transportului public este o practică des întâlnită, atât în orașele din țările în curs de dezvoltare, cât și în orașele europene. Justificarea subvenționării transportului public din contul bugetului general este determinată de obiectivul de reducere a congestiei, diminuării impactului asupra mediului înconjurător și creșterii mobilității pentru locuitorii care nu au automobil. Pentru a realiza aceste obiective, costul serviciilor de transport nu este acoperit integral doar din vânzările de bilete.

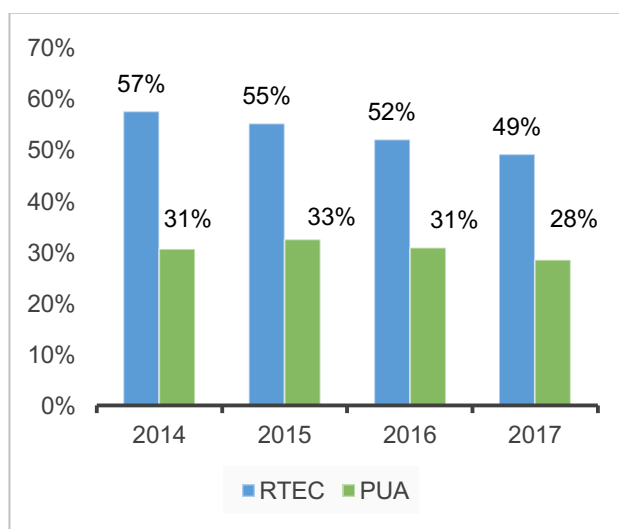
Politica tarifară reprezintă și o modalitate de a încuraja locuitorii urbei să renunțe la confortul unui automobil. Transportul cu automobilul dispune de un

⁴ <https://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=677&id=24495&t=/Bugetul-municipal-Chisinau/Decizia-nr-83-din-20-noiembrie-2018-Cu-privire-la-modificarea-bugetului-municipal-Chisinau-pe-anul-2018>

avantaj competitiv față de transportul public, iar reducerea costului în transportul public constituie un pas spre diminuarea acestui avantaj competitiv.

Un indicator relevant pentru analiza volumului de subvenții este raportul dintre venitul din vânzările de bilete și cheltuieli (în engleză: fare box recovery ratio). În anul 2017, 49% din totalul cheltuielilor Regia Transport Electric Chișinău (RTEC) au fost acoperite din vânzările de bilete, pe când la Parcul Urban de Autobuze (PUA) doar 28% (figura 3). Deși RTEC înregistrează o performanță mai bună, în raport cu rezultatele PUA, la ambele întreprinderi se observă o tendință de descreștere a acestui indicator. Venitul obținut ca urmare a transportării pasagerilor acoperă tot mai puține cheltuieli, iar în cazul RTEC a scăzut cu 8 puncte procentuale doar în 3 ani.

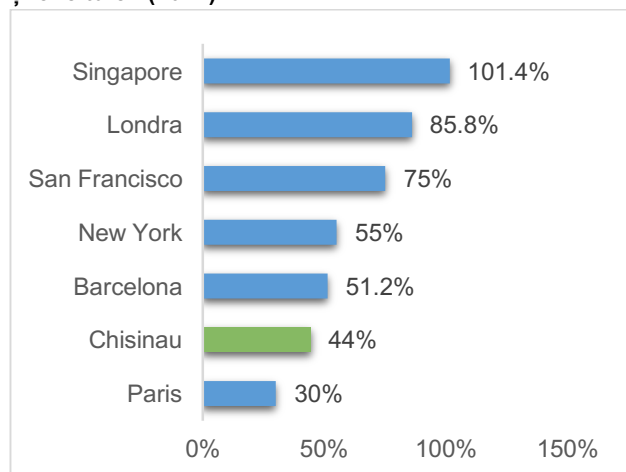
Figura 3. Raportul dintre venitul din vânzările de bilete și cheltuieli



Sursa: calculele autorului în baza rapoartelor financiare RTEC și PUA

Acest indicator permite și o analiză comparativă cu alți operatori de transport. Raportul de recuperare pentru ambele întreprinderi din Chișinău pentru anul 2017 a fost de 44%. Figura 4 prezintă o comparație cu alte orașe. De regulă orașele din Asia înregistrează performanțe mai bune, pe când cele din Europa variază între 25% și 60%. Indicatorul depinde de obiectivele autorităților locale și posibilitățile financiare ale bugetului.

Figura 4. Raportul dintre venitul din vânzările de bilete și cheltuieli (2017)



Sursa: calculele autorului și <https://reason.org/wp-content/uploads/metro-28-by-2028-effectiveness-bus-rail.pdf>

Astfel, constatăm că majoritatea sistemelor de transport public sunt subvenționate de către autorități. Dar în condițiile în care doar într-un singur an, subvenția către RTEC a crescut cu 85%, apar mai multe întrebări cu privire la modalitatea de acordare a subvențiilor și inexistența condiționalităților pentru acordarea sprijinului financiar.

Problemele subvenționării în mun. Chișinău

Unul dintre obiectivele subvenționării este creșterea mobilității oamenilor care nu dispun de automobil și asigurarea faptului că și persoanele în etate și grupurile social vulnerabile au acces la transportul public. La moment, autoritățile locale dispun de două programe de suport pentru aceste categorii:

1. 70 de lei lunar pentru persoanele în etate pentru acoperirea costurilor de transport. Pentru anul 2019 au fost bugetate peste MDL 50 milioane⁵ în acest sens.
2. Abonamente anuale pentru călătoria gratuită în transportul public municipal. În anul 2019 au fost 12,400 de beneficiari.

În contextul în care există programe care sunt direcționate nemijlocit pentru ajutorul unor categorii de transportatori, sunt create condițiile necesare

pentru crearea unui mecanism care să permită creșterea treptată a tarifului pentru călători.

O altă problemă este faptul că autoritățile locale nu au stabilit destinația exactă a fondurilor oferite ca și subvenții. Astfel, o parte din acestea, în loc să fie utilizate pentru îmbunătățirea calității serviciilor sunt utilizate fie pentru salarii, fie sunt irosite datorită unei eficiențe reduse a întreprinderilor. Accesul necondiționat la subvenții, nu încurajează întreprinderile municipale să identifice acțiuni care ar duce la îmbunătățirea eficienței (tichetare electronică sau coordonarea mai bună a rutelor cu alți operatori). Această abordare nu permite dezvoltarea unui model durabil pentru prestarea serviciilor de transport public, pentru că subvenționarea actuală distorsionează alocarea eficientă a resurselor și slăbește stimulentele pentru creșterea productivității.

Orice program de subvenționare trebuie în primul rând să includă obiective care în timp să reducă volumul necesar de ajutor financiar, cum ar fi creșterea eficienței și reducerea costurilor. Dar analiza datelor financiare arată că nu există o îmbunătățire la aceste două capitole. În cazul în care nivelul de recuperare al costurilor este sub 100% (în Chișinău este 44%), subvențiile trebuie să fie oferite cu respectarea strictă a condițiilor și obiectivelor stabilite de către autorități. Modelul actual utilizat de Primăria Chișinău nu permite o monitorizare adecvată a utilizării acestor mijloace financiare.

Subvențiile municipale afectează calitatea transportului public într-o localitate. Dacă programul de subvenții este gestionat bine, atunci fondurile publice reprezintă o formă de eficientizare a cheltuielilor. Pe când subvențiile fără priorități și viziune pe termen lung contribuie la pierderea resurselor, la erodarea încrederii din partea cetățenilor și la reducerea oportunităților economice. Revizuirea principiilor de subvenționare trebuie să fie o acțiune primordială pentru noua conducere a primăriei Chișinău.

⁵ Datele pentru orașe sunt din anul 2014

⁶ Bugetul CMC pentru anul 2019



Raportul Curții de Conturi cu privire la managementul transportului urban

Pe lângă problemele identificate mai sus, în ultimul raport⁷ al Curții de Conturi cu privire la transportul urban și impactul fiscal-bugetar al acestuia s-a constatat faptul că autoritatea locală a utilizat ineficient resursele publice.

- A fost cauzat consumul nejustificat de mijloace bugetare alocate pentru subvenționarea serviciilor de transport din cauza neasigurarea prestării cost-eficiente a serviciilor de transport de către întreprinderile municipale
- Au fost acordate facilități la achitarea serviciilor de transport în lipsa evaluării impactului economic și social;

Iar capacitățile organizaționale și financiare reduse ale APL au generat lipsa la nivel local a unor strategii realiste, cu obiective etapizate cu privire la dezvoltarea transportului public în municipiul Chișinău.

Respectarea bunelor practici UE

Alocarea banilor către întreprinderile municipale, inclusiv din domeniul transportului, trebuie să fie efectuată cu respectarea celor mai bune practici din domeniu, cum ar fi responsabilitatea bugetar-fiscală, capacitatea de valorificare a resurselor și asigurarea controlului privind utilizarea resurselor. Acțiunile autorităților locale trebuie orientate spre consolidarea guvernantei, îmbunătățirea conformității fiscale și menținerea sustenabilității atât a finanțelor publice, cât și a finanțelor întreprinderilor municipale. Mai mult, este necesară asigurarea unui grad înalt de transparență cu privire la destinația fondurilor oferite ca subvenții pentru întreprinderilor municipale.

Profitabilitatea întreprinderilor municipale

Până la moment, unica justificare a tarifului majorat a fost argumentul profitabilității. Dar scopul și

obiectivul unei întreprinderi municipale trebuie să fie diferit de obiectivul unei întreprinderi comerciale private. Întreprinderile municipale, de regulă, furnizează un serviciu social, astfel autoritățile locale nu ar trebui să aibă un motiv de a obține profit. **Prin urmare, întreprinderile municipale trebuie structurate financiar pentru a obține bugete neutre, fără deficite, dar și fără profit.** Recuperarea integrală a costurilor prin vânzarea biletelor de călătorie ar fi cel mai bun lucru, dar având în vedere faptul că prestarea acestui serviciu contribuie la realizarea și altor obiective (îmbunătățirea mediului, reducerea numărului de mașini, reducerea congestiei) tariful unui bilet poate fi mai mic decât costul real al călătoriei, fapt demonstrat și de practica celor mai multe orașe din lume.

De ce la propunerea noilor tarife, autoritățile locale nu vorbesc despre efectuarea unui audit, atât la RTEC, cât și la PUA, sau despre acțiunile ce vor fi întreprinse pentru a reduce cheltuielile? Fără acești pași, nu există oare pericolul ca tarifele majorate să nu contribuie la îmbunătățirea situației exact așa cum nici subvențiile semnificative din partea bugetului general nu au modernizat transportul? Stabilirea costului transportului public doar în baza principiului de profitabilitate este o abordare inoportună pentru soluționarea problemei transportului din Chișinău.

Stabilirea costului transportului public

Cum totuși stabilim costul transportului public? Analizând figura 1, observăm că prețul unui bilet de transport public este cel mai mic în regiune. Menținerea îndelungată a tarifelor la un nivel foarte jos, în absența unei situații financiare sănătoase, amenință sustenabilitatea serviciilor. Efectul pe termen lung al politicii actuale va fi reducerea în continuare a calității serviciului prestat, dar și a cantității de transport public disponibil pentru locuitorii municipiului Chișinău. Scopul nobil de a păstra un preț accesibil pentru toți, dimpotrivă poate înrăutăți situația prin dispariția unor rute de transport. Iar o eventuală criză financiară la nivel de municipiu, în condițiile unei dependențe

7

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=375711>



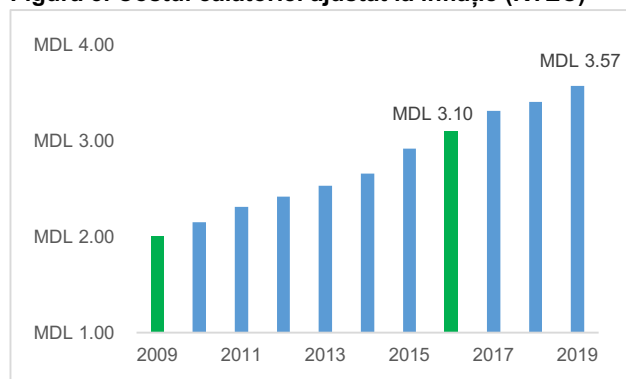


semnificative față de alocările din bugetul, pot afecta activitatea RTEC și PUA.

Nu există un tarif absolut corect. Autoritatea locală trebuie să găsească un echilibru între accesibilitate, disponibilitate și echitate. Astfel, trebuie creat un mecanism care ar iniția procesul de revizuire al tarifului. Ajustarea tarifului nu trebuie să fie o acțiune automată, ci un proces transparent, cu participarea plenară a tuturor părților interesate. De exemplu, una dintre principalele condiții pentru revizuirea tarifului ar trebui să fie corelarea cu fi indicele inflației. Astfel, odată ce inflația cumulativă justifică creșterea tarifului cu o unitate (ex. de la 2 la 3 lei), autoritățile locale ar trebui să inițieze procedura de revizuire a tarifului. **Dacă se aplica logica respectivă, costul de călătorie cu troleibuzul urma să fie crescut la 3 lei în anul 2016,** (Figura 5). Iar următoarea ajustare a tarifului la 4 lei, conform țintei inflației, ar trebui să aibă loc în 2022.

Ajustarea la inflație ar fi crescut încasările, iar raportul dintre venitul din vânzările de bilete și cheltuieli ar fi rămas cel puțin constant în perioada respectivă. Iar această măsură, cuplată cu acțiuni de îmbunătățire a eficienței prestării serviciilor (ex. prin introducerea biletului electronic) ar fi crescut sustenabilitatea transportului public în capitală.

Figura 5. Costul călătoriei ajustat la inflație (RTEC)



Sursa: calculele autorului

Concluzii și recomandări

Stabilirea costului călătoriei cu transportul public și identificarea resurselor financiare pentru modernizarea și dezvoltarea acestuia reprezintă o provocare pentru autoritățile publice locale din cauza faptului că trebuie împăcate două obiective conflictuale. Pe de o parte, costul serviciilor de transport trebuie să fie suficient astfel încât să fie asigurată o bună funcționare a întreprinderilor și acoperite investițiile necesare pentru procurarea unităților de transport. Pe de altă parte, costul călătoriei trebuie să fie rezonabil pentru a fi accesibil unui număr cât mai mare de locuitori.

IPRE recomandă noii administrații publice locale ale municipiului Chișinău:

1. **Elaborarea unei strategii de subvenționare a transportului public din municipiul Chișinău, astfel încât** alocarea resurselor financiare pentru dezvoltarea transportului public să fie efectuată conform priorităților și nevoilor stabilite împreună cu utilizatorii transportului public. Alocarea banilor din bugetul general trebuie condiționată de îmbunătățirea serviciilor prestate și reducerea cheltuielilor nejustificate;
2. Elaborarea **mecanismului care ar permite începerea procedurilor de revizuire a tarifelor**. Acest lucru va crește previzibilitatea, atât pentru operatorii de transport, cât și pentru cetățeni;
3. **Crearea Fondului de Mobilitate Urbană** pentru a avea o abordare comprehensivă asupra tuturor componentelor de transport. Acordarea banilor din buget trebuie efectuată prin intermediul acestui fond și nu direct din bugetul general. Obiectivul fondului este de a investi în transportul public sustenabil, în dezvoltarea spațiilor urbane, în reabilitarea trotuarelor etc;
4. Acordarea unei atenții sporite pentru **îmbunătățirea situației financiare la cele două întreprinderi municipale**;
5. În condițiile în care RTEC și PUA consumă peste 11% din bugetul municipiului Chișinău este extrem de important **efectuarea auditului la aceste două întreprinderi**.