



Modulul 1b

Instituții de Transport Urban

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



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Privire generală asupra Îndrumarului

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

Ce reprezintă acest Îndrumar?

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

Cui se adresează?

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

Cum ar trebui utilizat acest Îndrumar?

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

Care sunt caracteristicile mai importante?

Caracteristicile majore ale *Îndrumarului* includ:

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

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

Documentul este atrăgător și ușor de citit, tehnoredactat color,

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

Actualizările sunt realizate prin Internet.

Cum puteți obține un exemplar?

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

Comentarii sau reacții

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

Manfred Breithaupt
GTZ, Division 44
Postfach 5180
65726 Eschborn,
Germany

Module și colaboratori

Rezumatul Îndrumarului și Aspecte cruciale ale Transportului Urban (GTZ)

Orientare instituțională și politică

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

Sistematizarea teritorială și managementul cererii

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

Tranzit, mersul pe jos și cu bicicleta

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

Vehicule și combustibili

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

Impacturi asupra mediului și sănătății

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

Resurse

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

Module și resurse ce urmează a apărea

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

Modulul 1b

Instituții de Transport Urban

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

Câteva cuvinte despre Author

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

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

Autor:
Richard Meakin

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

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

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

Director:
Manfred Breithaupt

Colectiv Editorial:
Manfred Breithaupt, Karl Fjellstrom, Stefan Opitz, Jan
Schwaab

Imagine copertă:
Karl Fjellstrom
Primarul orașului Bogota, Columbia - Antanus Mockus
(dreapta) - Ziua fără automobil, februarie 2002

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

Layout and DTP for the Romanian version: **VIORICA SARMAN - UNIUNEA ROMÂNĂ DE TRANSPORT PUBLIC**.

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

Editor al versiunii în limba română:
UNIUNEA ROMÂNĂ DE TRANSPORT PUBLIC

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

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

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

București 2004

1. Introducere	1
1.1 Obiectivul acestui modul	1
1.2 Structura guvernării	1
1.3 Dimensiunea responsabilităților pentru transportul urban	2
2. Distribuirea responsabilităților la diverse nivele ale guvernării	3
2.1 Responsabilități ale guvernării naționale	3
2.2 Responsabilități ale guvernării regionale	4
2.3 Responsabilități ale guvernării urbane	4
2.3.1 Agenții de planificare politică și strategică	7
2.3.2 Departamente executive	8
2.3.3 Agenții de reglementare și sancționare	9
3. Depășirea barierelor	12
3.1 Capacitatea administrativă	12
3.2 Atenuarea slabei pregătiri profesionale	13
3.3 Clarificarea obiectivelor politicii	14
4. Studii de caz	16
4.1 Evidențierea factorilor de succes în organizarea transportului urban	16
4.2 Hong Kong și Singapore	16
4.3 Tailanda (Bangkok)	17
4.4 Indonezia (Surabaya, Bandung, Denpasar)	20
4.5 Pakistan, Punjab (Lahore, Faisalabad, Rawalpindi)	20
4.6 Colombia (Bogota)	21
4.6.1 Proiect pentru Transportul Durabil	21
4.6.2 Aspecte instituționale	22
4.7 Brazilia (Curitiba)	23
4.7.1 Planificarea	23
4.7.2 Aspecte instituționale	23
4.8 Concluziile studiilor de caz	23
Referințe suplimentare	25

1. Introducere

1.1 Obiectivul acestui modul

Acest modul descrie organizarea responsabilităților pentru transportul urban din cadrul guvernărilor. Obiectivul său este transportul călătorilor în orașe mari. Sunt recomandate câteva principii de organizare și discutate câteva studii de caz de organizare reușită sau nereușită, pentru a identifica factorii care contribuie la organizarea eficientă.

Există o gamă largă de practici curente în organizarea transportului urban, dar se poate face o clasificare generală a orașelor.

Orașe avansate din Europa, America de Nord și Australia

În majoritatea orașelor din Europa, America de Nord și Australia, transportul public, de cele mai multe ori constând în tramvaie și căi ferate, a apărut în urmă cu 50 de ani, înainte ca „motorizarea” în masă să înceapă să afecteze numărul de călători din transportul în comun. Guvernările au încercat să influențeze opțiunea modală în favoarea transportului public, parțial prin subvenționarea tarifelor de transport. Datorită unor factori, precum extinderea urbană și gradul ridicat al proprietarilor individuali de vehicule motorizate, guvernările urbane au fost în general incapabile să înființeze sisteme de transport cu autobuzul care să poată asigura un serviciu de transport public nesubvenționat. Subvențiile sunt un aspect politic, fiind realizate mecanisme administrative sofisticate care să verifice dacă subvențiile se justifică economic și dacă utilizarea fondurilor publice este pe deplin controlabilă. S-a ajuns la un surrogat de performanțe care să substituie viabilitatea financiară. Aceste tehnici necesită o capacitate administrativă și de planificare sofisticată, iar în orașele avansate atât fondurile cât și expertiza pentru asigurarea acestei capacități sunt disponibile.

Câteva orașe din Asia, îndeosebi Hong Kong și Singapore, au realizat sisteme de transport public foarte sofisticate, fără asigurarea subvențiilor operaționale, evitând așadar dificultățile contabilizării tehnice și politice inerente subvențiilor.

Orașele mari din țări în dezvoltare din Asia și America de Sud

Aceste orașe cunosc o expansiune rapidă și constituie principalul obiectiv al acestui modul. Congestia în trafic și competiția pentru utilizarea spațiului rutier sunt endemice în numeroase orașe,

ceea ce reduce din calitatea transportului public și încurajează mulți oameni în a trece la utilizarea automobilelor private și motocicletelor. În astfel de orașe, doar câteva operații de transport sunt subvenționate, dar și acelea au tendința de a fi subvenționate „din oficiu”; adică guvernul acoperă deficitul întreprinderilor de stat în operare. În numeroase orașe o mare pondere a sistemelor de transport public cuprind o masă de vehicule în proprietate individuală slab coordonate (vezi Modulul 3c: *Reglementarea și Planificarea Transportului cu Autobuzul*).

Aceste orașe se află într-un „cerc vicios”. Ele au probleme complexe în managementul urban, dar le lipsesc resursele (atât aptitudini profesionale cât și fonduri de investiții) de a le rezolva. Resursele disponibile sunt deseori slab organizate. Problema de fond este deseori lipsa unei politici coerente, precum și lipsa voinței politice de a soluționa aspectele controversate ale transportului, unde cei implicați își apără cu tărie propriile interese.

Orașele Curitiba și Bogota din America de Sud au spart „cercul vicios” pentru a realiza sisteme deosebit de sofisticate și eficiente de transport cu autobuzul. Baza politică și instituțională a acestor inițiative reușite vor fi analizate în acest modul. Hong Kong și Singapore atestă beneficiile unor obiective politice clare, urmărite într-un mediu politic și economic favorabil și stabil. Orașe din China au de asemenea unele caracteristici organizaționale particulare. De asemenea, politicile consistente pentru managementul transportului urban sunt aplicate de către guvernări cu autoritate politică, în cadrul unui mediu de dezvoltare economică și disciplină socială.

1.1 Structura guvernării

Structura guvernării poate fi văzută ca o ierarhie ce cuprinde câteva nivele ce coboară dinspre guvernarea centrală (națională) către guvernarea sectorială (o suburbie sau o parte a orașului). Fiecare nivel descendent al guvernării acoperă o zonă geografică progresiv mai mică. Împărțirea unei țări în regiuni, zone metropolitane și orașe, necesită coordonarea dincolo de granițele geografice între jurisdicții. La fiecare nivel pot exista atât un organism administrativ cu puteri executive cât și un organism consultativ (ales sau numit).

În general, limitele responsabilității se vor reduce cu fiecare nivel inferior de guvernare. Distribuția responsabilităților între nivele poate fi oficializată prin legislație. Există tendința de delegare a responsabilităților și o mai mare autonomie a factorilor de decizie, către nivelele inferioare de guvernare.

1.3 Dimensiunea responsabilităților pentru transportul urban

Responsabilitățile pentru transportul urban sunt toate acele funcții legate de planificarea și gestionarea circulației vehiculelor, călătorilor și pietonilor din sistemul rutier, iar acolo unde este relevant, din rețelele de transport local pe șină și naval. Acestea includ în general:

- Planificarea și realizarea infrastructurii de transport (rețele rutiere și de șină)
- Managementul căilor rutiere și utilizarea rutelor, inclusiv licențierea vehiculelor și șoferilor,
- Organizarea, dezvoltarea și reglementarea transportului public,
- Finanțare și investiții,
- Interfața cu sistematizarea teritorială și planificarea urbană.

Responsabilitățile guvernărilor pentru transport se pot extinde până la operații unde există întreprinderi de stat de autobuze, de șină sau feriboturi, sau taxe rutiere la poduri și tunele.

Tabelul 1 ilustrează gama funcțiilor exercitate de un eșantion de agenții de transport urban. Toate agențiile listate răspund de reglementarea serviciilor de transport public, dar există o variație mare a altor funcții de transport integrate în cadrul autorităților individuale.

Tabelul 1: Gama funcțiilor autorităților de transport urban.

- „Planificarea” se referă la previzionarea cererii și intervenția în asigurarea furnizării
- „Operarea” se referă la deținerea și gestionarea sistemului de transport
- „Construirea” se referă la finanțarea și dirijarea construcției.

Legendă abreviații

- LTA Land Transport Authority (Autoritatea de Transport Terestru) din Singapore
- TD Transport Department (Departamentul de Transport) al Guvernării din Hong Kong
- BMTA Bangkok Mass Transit Authority (Autoritatea de Tranzit în Masă din Bangkok)
- NYTA New York Transit Authority (Autoritatea de Tranzit din New York)
- LTD Land Transport Department (Departamentul de Transport Terestru)
- MVV Munich Verkehrsverbund (Asociația de Transport din Munchen)
- STP Syndicat des Transports Parisiens (Sindicatul Transportului din Paris).

Oraș	Autoritate	Rute, Trafic, Parcare, Transport Nemotorizat			Transport Public			Transport Marfă					
		Planifi- care	Proiec- tare și construire	Gestionare	Infrastructură			Servicii					
					Planificare	Proiectare	Construire	Planificare	Operare	Regle- mentare	Infrastructură	Construire	Regle- mentare
Singapore	LTA	X		X	X	X	X	X	X				
Hong Kong	TD	X		X	X	X	X		X				
Bangkok	BMTA				X	X	X	X					
New York	NYTA				X	X	X	X					
Manila	LTD												
Munchen	MVV				X								
Paris	STP				X	X	X	X	X				
Londra	London Transport				X	X	X	X					

Unele agenții se limitează doar la planificarea și reglementarea transportului public, în timp ce altele își extind atribuțiile la managementul sistemului rutier, și chiar la infrastructura transportului de marfă. Autoritatea de Transport Terestru din Singapore (www.lta.gov.sg) este agenția de transport cu dimensiunea cea mai mare precum și cu gradul cel mai ridicat de integrare. Aceasta cuprinde nu numai transportul rutier ci și sistemul de tranzit în masă pe șină, înregistrarea și licențierea vehiculelor private, administrarea parțială a sistemului de vehicule private și tarifarea se referă la rutieră electronică.

Bangkok este un oraș cu unul dintre cele mai joase nivele de integrare a instituțiilor de transport urban, cu circa 20 de departamente de guvernare, agenții și întreprinderi de stat cu responsabilități pentru transportul urban. În Secțiunea 4.3 este prezentat un studiu de caz de la Bangkok.

Nu se sugerează faptul că pentru o gestionare reușită a transportului urban sunt absolut necesare agenții cu grad mare de integrare. Cu toate acestea, este limpede faptul că cu cât numărul agențiilor implicate în transportul urban este mai mare cu atât dificultățile în coordonare sunt mai mari.

Schema instituțională din Argentina

Sunt exemplificate dificultățile din Buenos Aires în ce privește coordonarea instituțională, care pot paraliza dezvoltarea politicii de transport. În ciuda numeroaselor încercări, suprapunerea autorității guvernării naționale (Republica Argentina), cu cea regională (Districtul Federal) și urbană (orașul Buenos Aires) trebuie soluționată printr-un mecanism eficient de coordonare. Ca și în Bangkok, inițiativele politicii de transport urban realizate de un nivel al guvernării sau de o agenție sunt frecvent blocate de un alt nivel de guvernare (sau agenție) prin suprapunere sau printr-o autoritate conexasă.

Un exemplu este setul recent de măsuri pentru acordarea priorității autobuzului în centrul orașului, emis de către oficiul pentru guvernarea națională a transportului. Aceste planuri, elaborate în detaliu, nu pot fi implementate deoarece guvernarea urbană deține autoritatea pentru managementul traficului din centrul orașului. La rândul său, guvernarea urbană nu a fost motivată să stabilească scheme de acordare a priorității autobuzului sau să inițieze alte reforme de planificare a transportului public, atât de necesare, deoarece autoritatea de licențiere pentru marea majoritate a autobuzelor urbane aparține guvernării regionale.

GTZ, 2002

2. Distribuirea responsabilităților între diverse nivele ale guvernării

În majoritatea țărilor, funcțiile administrative sunt distribuite între următoarele nivele de guvernare:

- Centrală (națională)
- Regională sau statală
- Metropolitană (conurbație, inclusiv urbele adiacente)
- Municipală (oraș sau municipiu)
- Districtuală sau locală.

Nu toate aceste nivele există în toate țările în dezvoltare. Țările mai mici pot să nu aibă nivelul de guvernare regională sau statală. Nivelul metropolitan poate să nu existe atunci când orașele sunt relativ mici. „Orașe statale” precum Singapore și Hong Kong dețin efectiv un singur nivel de guvernare.

Distribuirea responsabilităților pentru transport între nivelele de guvernare și între diferite agenții la fiecare nivel de guvernare diferă considerabil de la o țară la alta. Cu toate acestea, pot fi recomandate câteva principii de distribuire a responsabilităților pentru transportul urban.

2.1 Responsabilități ale guvernării naționale

Responsabilitățile guvernării centrale pentru transport ar trebui să se concentreze asupra:

- Politicilor și programelor naționale pentru sectorul de transport
- Integrării sectorului de transport în politicile mai ample de mediu, de dezvoltare economică și socială
- Standardizării reglementărilor, practicilor și normelor de combustibili și emisii poluante
- Problemelor legate de rețele rutiere, de CF și servicii aeriene, naționale și internaționale
- Colectării și comparării datelor din sistemul național de transport
- Colectării taxelor naționale precum și plata/cheltuirea împrumuturilor și a subvențiilor
- Cercetării și dezvoltării.

Guvernarea centrală trebuie de asemenea să se asigure că structura și limitele administrațiilor regionale și urbane sunt corespunzătoare și că autoritățile locale au responsabilități și obiective clar definite precum și puteri legislative necesare și accesul la fonduri pentru îndeplinirea funcțiilor acestora.

Guvernarea centrală poate crea măsuri de descurajare pentru a preveni autoritățile locale de a-și depăși atribuțiile sau de a se abate de la politicile naționale. Guvernările locale sunt de regulă dependente de guvernarea centrală pentru o parte din finanțarea acestora, ceea ce permite un anumit grad de control și supervizare, precum și discernământ în acordarea unor fonduri suplimentare. Controlul politicii poate de asemenea fi impus prin legislație.

Pentru ingineria traficului și autostrăzilor, guvernarea centrală va stabili în mod normal un proiect național și standarde de inginerie, va întreține rețelele rutiere naționale strategice, care deseori sunt finanțate central.

Pentru serviciile de transport, guvernarea centrală va stabili de regulă standarde pentru construirea și adaptarea de vehicule precum și principii de guvernare a structurii industriei, de reglementare și de acces al pieței.

2.2 Responsabilități ale guvernării regionale

În numeroase țări există un nivel intermediar de guvernare, la nivel regional sau statal. Responsabilitățile atribuite guvernărilor de stat sau regionale depind de gradul de autonomie legislativă și administrativă de care acestea se bucură. Acestea pot avea cel puțin responsabilitatea de coordonare a planificării transportului și licențiere a serviciului dincolo de granițele zonale și de administrare a drumurilor și căilor ferate regionale.

Există o tendință crescândă de a privi transportul urban ca o funcție locală vitală, iar puterile sunt atribuite nivelului de guvernare municipală sau metropolitană.

Delegarea puterilor duce deseori la diminuarea aptitudinilor profesionale disponibile. Libertatea de acțiune autonom poate însemna ca, acolo unde existau anterior liniile de orientare tehnice și administrative centrale, autoritățile locale să nu mai fie nevoite să le respecte. Delegarea puterilor poate duce la aplicarea unor practici foarte diferite între orașe, de exemplu în ce privește licențierea serviciului de transport. Dacă diferențele reflectă deosebiri ale politicii din diverse orașe, astfel de diferențe între orașe sunt probabil nedorite.

2.3 Responsabilități ale guvernării urbane

Deoarece în majoritatea țărilor, responsabilitățile pentru transportul urban sunt atribuite guvernărilor urbane (municipale sau metropolitane), acest modul se concentrează în principal asupra structurii de organizare internă a guvernărilor urbane: cum pot fi atribuite responsabilitățile pentru transportul urban, atât *vertical* (de exemplu între funcțiile la nivel înalt de planificare strategică și de stabilire a politicii și funcțiile la nivel inferior al funcțiilor de implementare și reglementare) și *orizontală* între diferite zone funcționale și discipline profesionale (de exemplu, deseori este trasată o delimitare instituțională între „planificarea și reglementarea serviciului” care sunt funcții economice și administrative și „ingineria și controlul traficului” care sunt funcții de inginerie).

Figura 1, având la bază distribuția responsabilităților guvernării din Hong Kong, ilustrează un caz tipic de organizare verticală și orizontală. O organigramă mai detaliată a acestei organizări a transportului urban din Hong Kong este ilustrată în Figura 2.

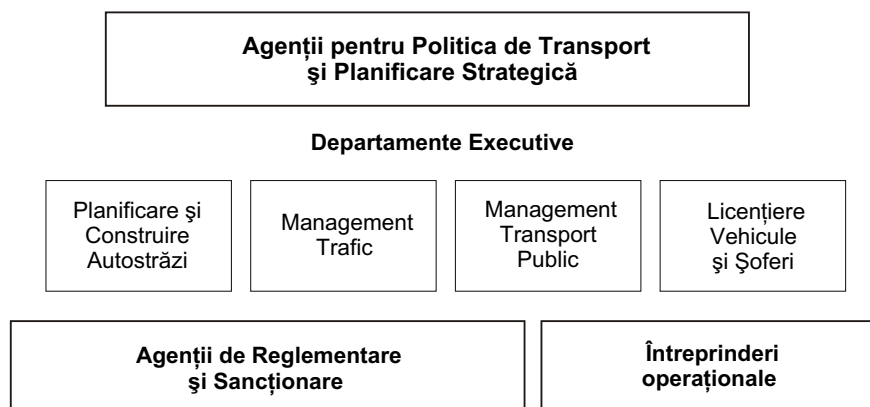
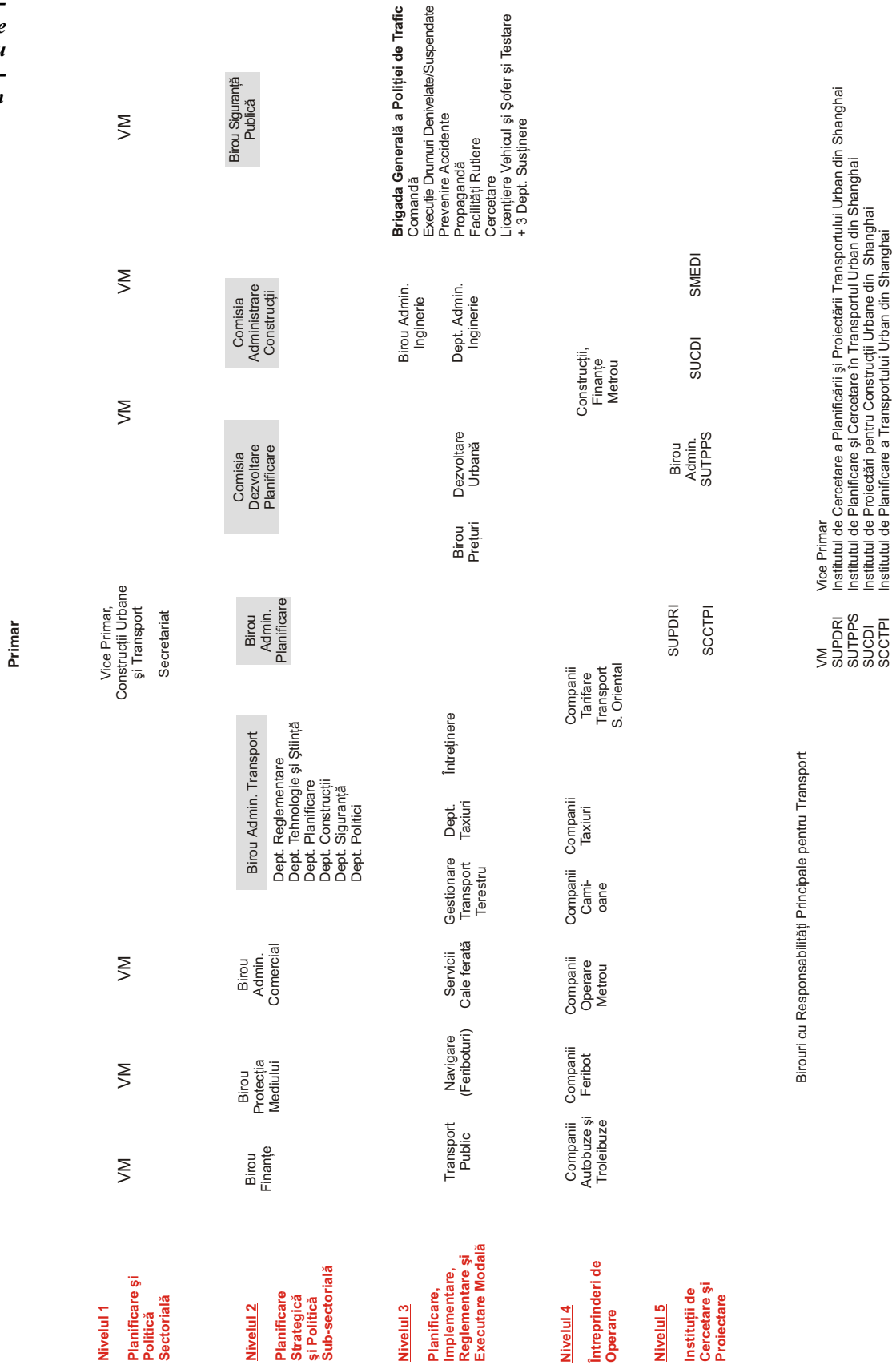


Fig. 1
Structura de bază a agențiilor de transport la nivelul guvernării urbane

Pentru comparare, structura administrativă a agențiilor de transport din Guvernarea Metropolitană de la Shanghai este ilustrată în Figura 3. Structura din Shanghai este de departe mult mai complexă decât cea din Hong Kong. Are mai multe nivele deoarece guvernarea urbană include întreprinderile care operează autobuzul, metroul și troleibuzul, care în Hong Kong și Singapore sunt companii private sau corporații comerciale autonome. Guvernarea urbană din Shanghai include de asemenea câteva instituții de cercetare. Acestea

Fig. 3

Agenții ale Guvernării Metropolitane din Shanghai cu responsabilități pentru transportul urban



sunt centre de expertiză profesională care, pe lângă funcțiile lor academice, sunt utilizate în consultanță atât de către agențiile guvernării din Shanghai cât și de agenții externe.

Guvernarea din Shanghai este de asemenea structurată orizontal (funcțional) în cinci birouri, comparativ cu unul singur la Hong Kong. Acest lucru necesită un grad ridicat de coordonare. Deși există acorduri de coordonare inter birouri, toate divergențele vor fi soluționate de către o direcție a biroului superior al primăriei. Primarul are autoritate mai mare în probleme de politică decât omologii săi din Vest.

În cele de mai jos sunt descrise funcțiile specifice, structura și personalul organizațiilor administrative la fiecare din cele trei nivele ale guvernării urbane.

2.3.1 Agenții de planificare politică și strategică Funcții

Acesta este nivelul cel mai înalt al guvernării urbane. Deciziile la acest nivel au un conținut politic ridicat și pot reflecta programe și priorități naționale. La acest nivel va trebui alcătuit un bilanț al politicii de transport urban, însoțit de programe și planuri constituente. Acestea vor include planuri de sistematizare teritorială și standarde, sarcini de interschimb modal, infrastructura rutieră și de șină mai importantă, rolul sectorului privat, recuperarea costurilor și politica de reglementare.

Finanțarea sectorului public pentru investiții în infrastructură și capacități de transport trebuie să aibă prioritate și să fie coordonate printr-un program pe termen lung care va specifica cel puțin durata estimată și costul proiectelor curente și de viitor, planificate pentru următorii cinci ani. Programul va fi analizat și „urmărit” anual și va fi coordonat cu programul de investiții al sectorului privat. Aceste programe vor reflecta împreună prioritățile politicii de transport. Ele vor fi implementate și gestionate de departamente executive „specializate” ale nivelului următor.

Este de asemenea nevoie de a se asigura că politicile sectorului de transport sunt coordonate cu programe și obiective economice, de mediu și sociale mai ample.

Cadrul politicilor și planurilor trebuie analizate și revizuite ritmic, în lumina performanțelor sectorului de transport, a resurselor limitate și a principalelor tendințe economice și politice.

Structura

Este esențial ca politicile și planurile de transport ale guvernării să fie intens integrate. Acest lucru se poate realiza fie prin consolidarea responsabilităților într-o singură agenție de sistematizare teritorială și transport fie prin menținerea unui mecanism de coordonare eficientă.

Două principale criterii vor determina cea mai adecvată structură la nivelul politicii și planificării strategice:

I) Departamentele executive să fie subordonate agenției de politici printr-o structură rațională.

Aceasta necesită ca agenția să aibă, pe cât posibil, o imagine completă asupra ariei sale de acțiune. De exemplu, o agenție a politicii de transport va trebui să supravegheze departamentele care execută programe de infrastructură rutieră și de șină, managementul traficului precum și managementul și dezvoltarea transportului public. Politicile de transport trebuie de asemenea să fie strâns coordonate cu cele ale sistematizării teritoriale și gospodărești, care de regulă sunt supravezate de către alte agenții.

II) Agenția urbană pentru politica de transport să țină seama de influențele politice și comunitare.

Politicile guvernării centrale sunt deseori impuse guvernării urbane printr-o serie de controale politice, bugetare și legislative, putând apărea conflicte atunci când municipalitatea se află sub controlul unui alt partid politic decât cel aflat la guvernarea națională (vezi nota laterală).

Există numeroase modalități de a se asigura că agenția de politică urbană răspunde corect, chiar dacă nu poate fi trasă la răspundere, cerințelor utilizatorilor locali, grupurilor de interese și priorităților comunității. Datorită naturii politice la nivel înalt a deciziilor politicii de transport și a largului interes comunitar, se obișnuiește ca guvernarea să creeze un organism desemnat care să acorde consultanță în ce privește politica de transport. Acesta ar putea fi un comitet permanent sau un organism *ad hoc* care analizează un anumit aspect. Organismul consultativ poate cuprinde lideri ai comunității, aleși dintre cercuri politice, de afaceri și academice. Rolul lor este de a acționa în orientarea opțiunilor și de a acorda consultanță de expertiză. Ei nu au puteri statutare, deoarece aceasta ar prejudicia rolul oficialilor aleși.

Hong Kong are un astfel de comitet consultativ. Biroul de Transport asigură conducerea politicii și

Conflicte între guvernările urbane și cele naționale.

Un astfel de conflict a apărut în Marea Britanie în 1984. Socialiștii care controlau Consiliul Marii Londre au adoptat o abordare „socială” și au permis nivele coborâte de recuperare a costurilor precum și tarife mai scăzute pentru serviciile pe autobuze și pe șină care erau controlate de LTE (London Transport Executive). Aceasta era în conflict cu abordarea „comercială” a guvernării centrale conservatoare. Conflictul a fost soluționat de către guvernarea centrală, prin dizolvarea LTE și reconstituirea ei ca London Regional Transport aflată sub controlul direct al statului. Mai recent, un conflict similar a apărut la Londra, unde actualul primar, Ken Livingstone, derulează o strategie de transport (vezi adresa www.london.gov.uk/approot/mayor/strategies/transport/index.jsp) în care unele elemente se opun guvernării naționale. Hong Kong are un astfel de comitet consultativ. Biroul de Transport asigură conducerea politicii și este consultat de către Comitetul Consultativ de Transport desemnat.

este consultat de către Comitetul Consultativ de Transport desemnat.

Bangkok este în general privit ca un oraș care nu a reușit să mențină o politică eficientă de management a transportului urban. O constrângere importantă este structura politică din Tailanda. Pentru majoritatea anilor 1990 guvernarea națională cuprinde o coaliție multi-partită instabilă, care nu-și poate asuma răspunderea de a supraviețui un mandat întreg. Controlul principalelor ministere politice a fost repartizat între partidele coaliției. Responsabilitatea politicii de transport din Bangkok a fost împărțită între două partide. Unul controla agenția responsabilă cu transportul din interiorul orașului, în timp ce celălalt controla districtele din afară. Acest lucru făcea dificilă realizarea unui consens asupra măsurilor politice căci nici unul dintre partide nu avea interesul ca celălalt să câștige credit. Obiectivul politicii era astfel interesul pe termen scurt și evitarea oricăror măsuri care ar putea genera obiecții precum restricții asupra utilizării vehiculelor private.

Sistemul politic instabil și fragmentat a afectat de asemenea structura instituțională. În cadrul guvernării au fost create organisme suplimentare pentru coordonare la nivele superioare pentru a depăși dificultățile politice în atingerea consensului asupra politicii de transport. Acest lucru a adus o mare complexitate structurii administrative.

Resurse umane

La cele mai înalte nivele ale aproape tuturor guvernărilor, administrația (serviciul civil permanent) este preocupată de formularea politicii și planificarea strategică, care să răspundă cerințelor guvernării naționale și procesului politic.

Aptitudinile necesare sunt cele ale unui administrator: înțelegerea procesului politic, abilitatea de a conduce sistemul de alocare a resurselor și abilitatea de a avea o privire de ansamblu asupra sectorului de transport și a relației acestuia cu alte sectoare ale economiei. Administratorul nu trebuie să aibă experiență profesională sau cunoștințe tehnice profunde despre transport; în fapt unii pretind că acest lucru poate fi un dezavantaj care poate produce influențe. Administratorul va lucra cu specialiști subordonați, pentru consultanță în unele aspecte tehnice, și va interpreta și cântări sfaturile acestora în lumina constrângerilor politice și de resurse.

Oficialii la nivel politic vor fi membri salariați ai

serviciului civil. Aceștia pot fi promovați fie dintre grupe de specialiști fie din cadrul unor administratori specialiști „generalisti”. Alternativ, ei pot fi desemnați din afara serviciului civil, din arena politică, din domeniul afacerilor sau cel academic. Pentru introducerea unor reforme, poate fi desemnat un candidat cu instructaj special. Înregistrarea unei reforme reușite într-un alt domeniu poate constitui pentru acesta un calificativ important. Cel desemnat poate fi angajat permanent sau în baza unui contract pe termen limitat.

2.3.2 Departamente executive Funcții

Acesta este nivelul departamental al guvernării urbane unde politicile sunt transformate în programe de acțiuni de către personal specializat din agenții tehnice. Sunt elaborate proiecte de infrastructură în detaliu pentru realizarea lor de către guvernări sau pregătite pentru implementare de către sectorul privat. Politica de transport public este tradusă în sarcini, planuri și programe de investiții pentru întreprinderile guvernamentale de transport, sau în reglementări, francize și standarde pentru operatori privați. Sunt proiectate și implementate standarde și măsuri pentru managementul traficului. Pot fi inițiate propuneri politice și informații asupra performanțelor, care sunt înaintate nivelului superior.

Structura

Structura departamentală a guvernării urbane trebuie să se asigure că există o coordonare tehnică între planurile și programele diferitelor departamente. Coordonarea poate fi impusă la nivelul agenției politice, dar eficiența cere ca departamentele să coopereze la nivel de lucru. De exemplu, cei care planifică transportul trebuie să acționeze împreună cu cei care planifică utilizarea teritoriului, iar unitatea de inginerie a traficului trebuie să-și coordoneze programele atât cu unitatea de transport public cât și cu agenția executivă. În cazul în care nu se asigură o coordonare eficientă, din motive politice sau structurale, există tendința ca problemele să fie trecute la nivelul politicului pentru soluționare. Așa se întâmplă în structura de guvernare urbană din China.

Cu cât sunt mai multe departamente, cu atât vor fi mai mari îngrădirile instituționale și cu atât mai complexe și mai formale trebuie să fie acordurile de coordonare.

Coordonarea poate fi realizată prin gruparea departamentelor care contribuie la programele de

transport sub incidența unei agenții politice comune (cum este cazul la Hong Kong) sau a unui comitet de directori (cum este cazul la Singapore), sau prin crearea unor comitete permanente care includ reprezentanți departamentali ai nivelului corespunzător.

Este important să fie stabilite nivele și categorii ale autorității la scară corespunzătoare între departamente. Aceasta simplifică coordonarea deoarece departamentele trebuie să delege doar reprezentanți la categoria respectivă. În absența unor categorii comune, departamentele pot delega mai mulți reprezentanți la nivel înalt decât este necesar pentru a se asigura că intereselor lor sunt corect reprezentate, mai mulți reprezentanți tineri pentru a evita implicarea, sau câțiva delegați pentru a se asigura includerea acelei categorii a nivelelor adecvate.

Resurse umane

Departamentele guvernării urbane pot fi conduse de administratori sau de specialiști. Structurile acestora vor include divizii care soluționează funcții administrative și altele care sunt în esență tehnice. Administrarea tehnică necesită o categorie mare de aptitudini, fiind importantă crearea oportunităților pentru ca personalul să le dobândească și să le actualizeze.

2.3.3 Agenții de reglementare și sancționare

Instituțiile din această categorie includ poliția de trafic, cele de reglementare și de licențiere a vehiculelor publice și private. Funcțiile de reglementare a transportului public sunt uneori exercitate de către a sucursală a forței de poliție, dar este preferabilă înființarea unei unități specializate care să cuprindă o echipă de inspectori sau verificatori precum și personal administrativ pentru culegerea datelor și pregătirea urmăririi în justiție.

Administrarea traficului

În majoritatea țărilor, poliția a constituit inițial autoritatea de licențiere a vehiculelor și șoferilor, în numeroase țări aceștia menținându-și și în prezent această responsabilitate. Licențierea serviciului de transport public cu autobuzul poate fi privită ca un aspect de licențiere de vehicul iar în unele țări (de exemplu în statele din Golf) responsabilitatea rămâne în grija poliției.

Cu toate acestea, acolo unde importanța licențierii autobuzului a avansat de la aspectele de securitate și siguranță la reglementare economică, planificare și

dezvoltare a acestui serviciu, aceasta nu mai este o funcție adecvată poliției. Poliția tinde să se concentreze asupra aspectelor de sancționare și în mod normal nu au aptitudinile necesare pentru reglementarea sensibilă a pieței.

Administrarea traficului constituie o funcție specializată și trebuie, pe cât posibil, separată de funcțiile de „criminalistică” și altele administrative. Ofițerii poliției de trafic vor trebui instruiți pentru managementul de trafic și administrarea siguranței, și vor trebui implicați în proiectarea infrastructurii de transport și a măsurilor de management al traficului. Ofițerii poliției vor trebui să conștientizeze obiectivele politicii, de exemplu nevoia de a acorda prioritate vehiculelor de transport public în controlul traficului. Responsabilitatea politicii pentru siguranța traficului va trebui explicit consacrată, printr-o responsabilitate instituțională la cel mai înalt nivel al administrației locale (primărie sau echivalentul său).

“Funcțiile de reglementare vor trebui distinct separate de cele ale operațiilor sistemului”

Reglementarea transportului public

Agențiile de reglementare a transportului public emit și administrează francize și licențe de serviciu (care pot fi distinse de licențele de vehicule a se vedea Modulul 3c: *Reglementarea și Planificarea Transportului cu Autobuzul*). Funcțiile acestora se pot extinde la supervizarea și monitorizarea operațiilor autobuzului și asigurarea că planurile, standardele și reglementările sunt respectate. Acestea pot de asemenea verifica până la ce nivel se răspunde cererii. Monitorizarea poate fi făcută prin sondaje și verificări, dar și prin raportări pe canale politice sau ale utilizatorilor, sub formă de reclamații și sugestii. Chiar și acolo unde serviciile nu sunt reglementate, autoritatea poate emite licențe de „calitate” pentru a asigura competența operatorilor și a șoferilor.

Limita până la care sectorul privat poate fi reglementat va constitui o determinantă importantă a dimensiunii și complexului de aptitudini a departamentului de reglementare a transportului public. Un departament de reglementare a supervizării întreprinderilor de autobuze, taxiuri și minibuze, integral sau parțial în proprietatea municipalității, cum sunt orașele din China, va fi

predominant un organism de „planificare și standardizare”, al cărui principal rol va fi de a traduce obiectivele serviciului guvernării urbane în planuri operaționale și parametri de performanță. Un astfel de organism nu va asigura verificări intensive pentru evaluarea performanțelor operaționale. Nici nu va invoca puteri de constrângere sau sancțiuni împotriva organizațiilor municipale de operare „înrudite”. Nu va avea nevoie de puteri extensive de conducere.

“Experiența internațională arată faptul că modelul vechi al sistemului de transport cu autobuzul în proprietatea și folosința guvernării nu este nici eficient și, ceea ce este mai important, nici nu asigură nivelele de serviciu necesare pentru a face față cerințelor dezvoltării economice și sociale ale comunității”

Banca Mondială, *Opțiuni pentru Transportul cu Autobuzul*
Experiența Mondială,
www.worldbank.org/transport/urbtrans/pub_tr/chinafin.doc

În contrast, un departament investit cu responsabilitatea de reglementare a operatorilor de transport din sectorul privat va fi foarte diferit, deoarece trebuie să mențină un echilibru sensibil al stimulentei și sancționărilor pentru a asigura un grad rezonabil al încasărilor operatorilor, în paralel cu asigurarea unui serviciu adecvat și eficient

utilizatorilor. Libertățile și obligațiile serviciului operatorilor vor fi definite printr-o varietate de instrumente oficiale, inclusiv legislație, licențe, francize și contracte, precum și reguli neoficiale, practici și precedente. Personalul unei agenții de reglementare trebuie să mențină un echilibru între respectarea regulilor și procedurilor și exercițiul logicii profesionale în interesul public.

Cu cât sunt asigurate mai puține servicii de transport de către guvernarea urbană cu atât va fi mai redusă sarcina directă de lucru precum și necesarul financiar și de resurse umane. În schimb, cu cât vor fi mai multe servicii atribuite sectorului privat, funcțiile de reglementare ale guvernării vor trebui cu atât mai mult dezvoltate. Sarcina de atribuire și reglementare a contractelor cu sectorul privat, concesiunile și francizele, precum și monitorizarea performanțelor și a condițiilor pieței, necesită un cadru legislativ și administrativ sofisticat.

Funcțiile de reglementare vor trebui distinct separate de cele ale operațiilor sistemului. De exemplu, atunci când guvernarea deține o agenție de operare în transport, acea agenție nu ar trebui să acționeze și ca organ de reglementare a operatorilor privați. În Bangkok, Autoritatea de Tranzit în Masă de la Bangkok (BMTA) este operatorul principal de transport urban cu autobuzul. În virtutea dreptului său de monopol, acesta acordă licențe de operare pe unele din rutele sale unor operatori privați și le vinde autobuzele lor învechite. Acorduri similare de sub-licențiere pot fi întâlnite în orașe din China. Independența în reglementare poate fi realizată prin separare organizațională (adică o agenție independentă de reglementare) sau prin delegare prin contracte.

Exemple de structuri ale unității de reglementare

Figura 4 ilustrează o structură de personal a unei unități mici de reglementare a transportului public dintr-un oraș mic din Golf. Înainte de 2002 nu exista nici o unitate de reglementare. Majoritatea vehiculelor de transport public erau în proprietate individuală iar serviciile acestora erau nereglementate. Cu toate acestea, în 2002 a fost atribuită o franciză unui nou operator de autobuze pentru a prelua serviciile unei corporații de autobuze din proprietatea statului care lucra în pierdere și care urma să fie lichidată. Operatorului francizat i s-a cerut să opereze anumite „servicii esențiale” la tarife reglementate, dar în afară de acestea avea libertatea de a stabili tarife și a determina rute.

Responsabilitățile erau caracteristice unei unități mici sub regim permisiv de reglementare:

Realizarea unei politici de transport public prin consultarea cu alte agenții guvernamentale, inclusiv poliția și agenția pentru autostrăzi.

Consiliul pentru Trafic
 (Un comitet inter-departamental pentru politică și coordonare)

Ministerul de
 Transport

Conducător
 Unitate (1)

Responsabil
 Tehnic (1)

Suținere admini-
 strativă (2)

Secție
 Monitorizare
 Servicii (2)

Secție
 Licențiere (2)

Fig. 4

Structura caracteristică unei unități mici de reglementare și monitorizare a transportului public

Notă: numărul din paranteze indică numărul personalului angajat pentru fiecare categorie.

Administrarea noilor francize de autobuze, exercitând puterile și obligațiile specificate în *Manualul Procedurilor de Reglementare*.

Licențierea serviciului (nu licențierea de vehicul sau șofer) tuturor celorlalte vehicule de transport public (taxiuri în cotație, taxiuri, autobuze contractate și independente), inclusiv recomandarea către Minister a numărului de vehicule care pot fi înregistrate în fiecare categorie, precum și orice condiții și restricții de operare.

Recomandarea către Minister a nivelului tarifelor pentru transportul public (inclusiv tarife pentru taxiuri), oriunde acestea se supuneau reglementării.

Legătura oficială și neoficială cu toți operatorii de transport public pentru a se consulta cu aceștia asupra politicilor guvernamentale și a conștientiza dificultățile sau problemele cu care se confruntă operatorii.

Monitorizarea opiniei publice asupra calității transportului public. Legătura cu grupurile de interes local și politic pentru a asculta orice revendicare locală la adresa transportului public. Gestionarea terminalelor guvernării, utilizate de toate mijloacele de transport public, inclusiv alocarea și întreținerea mobilierului stradal, din stații și adăposturi.

Planificarea și legătura cu departamentele de lucru pentru asigurarea unor terminale suplimentare, unor facilități pentru călători, facilități în informare, asigurarea întoarcerilor autobuzelor la capete de linii, etc., oriunde acestea sunt autorizate.

Structura Unității de Transport Public

Deoarece regimul de reglementare propus era permisiv de exemplu, nu se cerea planificarea rețelei sau administrarea subvențiilor se recomanda ca unitatea de transport public să fie mică, cuprinzând un șef al unității, un responsabil tehnic și trei secțiuni ajutoare, fiecare cu doi angajați: administrativ, monitorizare și licențiere.

Figura 5 ilustrează o structură de personal pentru un organism de planificare și reglementare cu puteri mai cuprinzătoare de reglementare și responsabilitate pentru planificarea rețelei de autobuze.

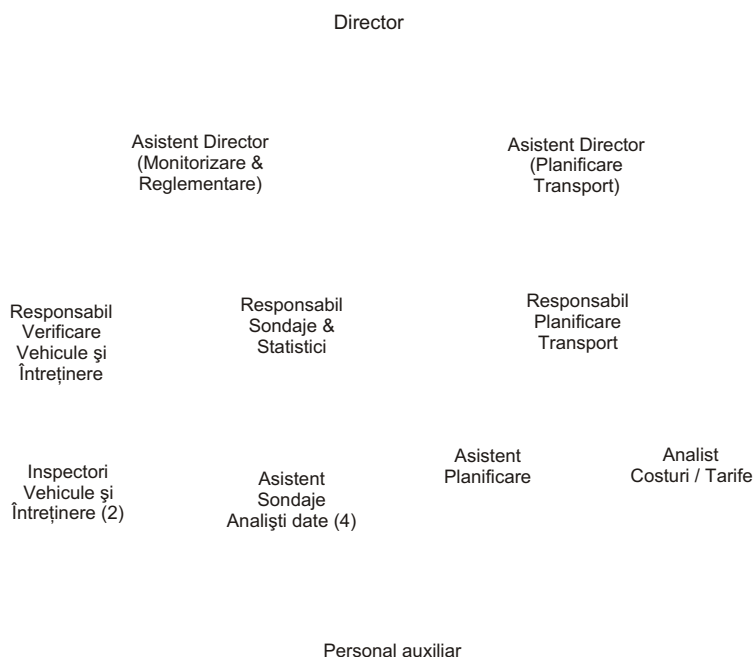


Fig. 5

O structură propusă pentru o autoritate de reglementare cu puteri mari de reglementare și responsabilitatea de planificare a rețelei.

Notă: numărul din paranteze indică numărul personalului angajat pentru fiecare categorie.



La Bangkok, BMTA funcționează atât în calitate de operator cât și de reglementator al serviciilor de transport cu autobuzul. Rutele, ca și vehiculele învechite, sunt sub-licențiate sau vândute operatorilor privați. În China este de asemenea cazul autorităților municipale care dețin exploatarea, gestionarea și reglementarea operațiilor de transport urban cu autobuzul.

Karl Fjellstrom, iunie 2002

3. Depășirea barierelor

3.1 Capacitatea administrativă

Secțiunile anterioare au arătat modul cum pot fi organizate funcțiile de transport la diverse nivele de guvernare, cu prezentarea unor exemple.

În practică, în lumea în dezvoltare, pot fi întâlnite o gamă largă de structuri administrative. Acestea reflectă deseori moștenirea istorică și sistemul politic al unei țări. În numeroase foste colonii structura guvernării reflectă încă structura adoptată în timpul colonizării. În țările recent desprinse din fosta Uniune Sovietică vechea structură este încă vizibilă. În China, structura unitară, în care fiecare nivel de guvernare are aceleași divizii funcționale, fiecare corespunzând unui nivel al Congresului Popular, reflectă în continuare structura creată pe vremea când a fost fondată Republica Populară.

Diferențe între țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare

Există diferențe majore între țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, care au implicații asupra instituțiilor de transport urban.

În lumea în dezvoltare, orașele metropolitane tind să fie mult mai mari, în funcție de populația națională, decât în țările dezvoltate. Numeroase dintre aceste mega orașe domină propriile economii naționale.

De exemplu, Regiunea Metropolitană Bangkok înregistrează 56% din Produsul Intern Brut al Tailandei. Datorită întâietății economice a Bangkokului la nivelul țării și a sensibilității politice a aspectelor transportului urban, ministerele guvernării centrale și Cabinetul se ocupă intens de numeroasele probleme metropolitane. Acest lucru probabil că nu ar avea importanță, dacă responsabilitatea guvernării centrale ar avea la bază o planificare strategică solidă și eficientă. Din păcate, efectul este contrar. Competiția pentru putere între agențiile fragmentate de transport ale guvernării centrale împiedică coordonarea funcțională strategică, atât de esențială planificării eficiente a transportului metropolitan. În paralel, guvernarea urbană este slab stimulată în dezvoltarea capacității de planificare și de management a transportului.

Lipsa aptitudinilor profesionale din țările în dezvoltare inhibă transferarea responsabilităților pentru transport către nivelul de guvernare urbană

(metropolitan și municipal). Acolo unde resursele de specialiști sunt reduse, expertiza tinde către guvernarea centrală. Uneori, aceasta este o strategie de a crea un centru de expertiză, dar de cele mai multe ori aceasta se datorează unui buget disponibil mai mare și unor oportunități mai favorabile în guvernarea centrală.

Un factor asociat care inhibă inițiativele guvernării urbane este acela că, de cele mai multe ori, guvernarea centrală nu a stabilit la nivelul orașelor un cadru al politicilor și obiectivelor de urmat. În consecință, guvernările urbane nu au principii sau orientări care să le ajute în realizarea și implementarea unor inițiative. Inițiativele politice tind astfel să devină *ad hoc* sau experimentale, deseori fiind greșit orientate. Fără o politică, fiecare inițiativă crează un nou precedent, cu riscul unei reacții din partea celor care participă în transport și pe care guvernarea urbană poate deveni incapabilă să-i conducă.

În țările dezvoltate, factorii de decizie și publicul sunt mult mai conștienți de costurile sociale, economice și de mediu, în cazul eșuării unei gestionări eficiente a transportului urban.

În orașele din Europa și America de Nord nevoia de a subvenționa transportul public urban din fondurile publice a condus la situația în care în numeroase orașe mai puțin de jumătate din costurile de operare sunt acoperite din tarife. Necesitatea de a aloca și administra subvenții și de a contabiliza utilizarea unor fonduri a introdus un element politic în ecuația transportului urban.

În țările în dezvoltare, avantajele economice, sociale și de mediu ale realizării unui sistem de transport public de mare capacitate și de calitate sporită sunt din ce în ce mai mult recunoscute. Țările în dezvoltare sunt caracterizate prin venituri medii relativ scăzute, proprietate redusă a vehiculelor private și o densitate mare a populației urbane. Aceste condiții sunt favorabile unui nivel ridicat al gradului de tranzitare. În numeroase orașe în dezvoltare transportul public ocupă o pondere ridicată în sectorul privat, care deseori utilizează în principal vehicule mici, în proprietate individuală. Calitatea serviciului a fost redusă, dar tarifele au rămas acceptabile și fără subvenții. Problemele practice ale administrării unei subvenții acordate industriei de transport, care în mare cuprinde proprietari dezorganizați iar justificarea performanțelor depășește capacitatea administrativă a majorității guvernărilor urbane.

Consolidarea industriei

O strategie care s-a dovedit reușită în ce privește redresarea echilibrului costurilor reduse și a calității slabe prin creșterea calității, fără a majora tarifele peste posibilitățile utilizatorilor, este de a consolida industria de transport public. Aceasta constă de regulă în a înlocui minibuzele operate de individuali cu autobuze mari operate de organisme asociate, ceea ce permite introducerea unui management profesional, coordonarea serviciilor și economii la scară mare. Fragmentarea industriei nu este legată numai de minibuze: Buenos Aires de exemplu deține o industrie de autobuze mari excesiv de fragmentată. La fel ca și în Surabaya, Indonezia.

Chiar și această strategie necesită reforme: un sistem de francizare a rutelor care să înlocuiască licențele individuale pe vehicul, precum și îmbunătățirea capacității de reglementare și planificare a guvernării. Acestea sunt doar câteva reforme care, în ciuda asistenței tehnice din câteva orașe în dezvoltare, au fost parțial implementate doar în orașe din Pakistan.

Grija guvernării pentru infrastructură

O strategie utilizată în numeroase orașe din lumea în dezvoltare, care permite ca unele costuri să fie preluate de guvernare dar fără complexitatea administrativă a subvențiilor de operare, este ca guvernarea să suporte costurile de infrastructură. Acest lucru poate însemna (ca la Hong Kong) ca guvernarea să asigure gratuit operatorilor terminale pentru autobuze precum și terenuri pentru depouri, la costuri sub oferta pieței. Guvernările din Hong Kong și Singapore au acordat suport financiar tranzitului în masă pe cale ferată, respectiv prin dividende considerabile, acoperind toate costurile de infrastructură.

În cazul sistemelor foarte reușite de tranzit cu autobuzul din Bogota și Curitiba, guvernarea asigură infrastructura de cale și stațiile, permițând autobuzelor private să utilizeze sistemul pentru a beneficia de viteze și siguranță în exploatare foarte ridicate.

În schimb, guvernările urbane din Indonezia percep taxe de la toate minibuzele care folosesc terminalele. Taxe ilicite sunt de asemenea percepute de alte grupuri infracționale (*preman*) care controlează accesul la terminale, taxe ce se adaugă la costurile de operare.

3.2 Atenuarea slabei pregătiri profesionale

Țările în dezvoltare înregistrează deseori o deficiență a aptitudinilor profesionale. Continua emigrare a forței de muncă în țările dezvoltate este o exacerbare a acestei deficiențe. Se pot folosi două strategii pentru a atenua deficiența aptitudinilor: sporirea asigurării forței de muncă specializate, utilizarea mai eficientă a celei disponibile.

1. Îmbunătățirea disponibilității aptitudinilor specifice necesare sectorului de transport

Sporirea asigurării forței de muncă specializate este o funcție a sistemului educațional. Transportul este un sector multi disciplinar, utilizând o serie de aptitudini tehnice pentru monitorizare, analiză, previzionare, planificare și proiectare. Multe dintre aceste aptitudini își au baza în ingineria civilă și statistică, dar anumite aplicații din transport necesită probabil o educare suplimentară după terminarea studiilor, la nivel de masterat internațional recunoscut. Pentru reglementarea serviciului și stabilirea unei politici sunt de asemenea necesare și alte aptitudini.

2. Utilizarea și organizarea personalului specializat astfel ca acesta să fie cel mai eficient exploatat

Concentrarea expertizei disponibile în agenții de „experți” sau „surse de gândire” cu un grad de autonomie care să poată pregăti întreg cadrul politic important, să supravegheze implementarea și să acționeze ca agent al schimbării. Prin crearea organismelor de expertiză, personalul este eliberat de îndatoririle administrative zilnice care de regulă sunt orientate către „stingerea de incendii” (dând prioritate simptomelor pe termen scurt a problemelor decât cauzelor fundamentale ale acestora).

Asigurarea analizei aptitudinilor pentru evaluarea gamei de specializări și numărului minim de personal calificat necesar unei unități de experți, precum și garanția că acele aptitudini sunt dobândite.

Premierea expertizei majore prin salarii la nivelul pieței, pentru a menține acele aptitudini, chiar dacă aceste salarii sunt mai mari decât grilele de salarii ale serviciului civil. Acest lucru este fezabil în cadrul unei unități de expertiză.

Utilizarea expertizei externe, precum consultanți, universități și alte instituții de experți (de exemplu, Autoritatea pentru Dezvoltarea Industriilor Mici și Mijlocii din Pakistan).

Evitarea trecerii excesive a personalului către posturile cheie. Încurajarea personalului general de a învăța de la specialiști.

Simplificarea unui sistem de reglementare

Cadrele de reglementare sunt deseori neadecvate condițiilor industriei și birocratice, deoarece acestea nu se potrivesc obiectivelor sale, sau obiectivele acestora sunt neclare sau ambigue. Poate fi mai bine să se simplifice un sistem de reglementare astfel încât să se încadreze în capacitatea resurselor disponibile de a-l administra, decât să se administreze un cadru necorespunzător în mod parțial, inefficient sau discriminator.

Plasarea experților în poziții în care să poată influența politica.

A se asigura ca aptitudinile insuficiente să nu devină inefficiente prin angajarea lor în inițiative necoordonate, sau în sisteme inutil complicate (vezi nota laterală).

3.3 Clarificarea obiectivelor politicii

Secretul de a face instituțiile de transport eficiente, în cadrul unor resurse limitate, se află în organizarea sectorului. Trebuie adoptată o abordare consistentă, progresivă și rațională.

„De îndată ce obiectivele, principiile și prioritățile au fost stabilite și acceptate de participanți, sarcinile guvernării urbane devin extrem de simple”

Cadrul politic

O politică de transport urban prin care sunt definite obiectivele sectorului și care permite stabilirea priorităților, este o cerință fundamentală. Vor trebui formulate politici sub sectoriale cel puțin pentru transportul ne motorizat, pentru utilizarea drumurilor și pentru transportul public.

Cadrul politic trebuie să abordeze zone de politică dificile precum:

- gestionarea alocării spațiilor rutiere unor cereri concurente,
- reglementarea tarifelor din transportul public,
- controlul și managementul serviciilor informale de para tranzit.

Politica fiecărui sector va trebui susținută prin strategii care să urmeze obiectivele politicii.

Politicele, planurile și strategiile vor forma o ierarhie (așa cum s-a prezentat în Modulul 1a: *Transportul Urban și Politica de Dezvoltare*):

1. Cadrul politic: politica de transport urban, cu sub politici modale
2. Strategii pentru urmărirea obiectivelor politicii, precum proceduri de reglementare
3. Implementare: planuri, programe
4. Management și sancționare
5. Operații.

Strategii și planuri

Avantajele adoptării unei „abordări raționale” așa cum s-a evidențiat în cele de mai sus, sunt acelea că,

odată ce obiectivele, principiile și prioritățile au fost stabilite și acceptate de participanți, sarcinile guvernării urbane devin extrem de simple. În loc să trebuiască să se argumenteze pentru fiecare inițiativă care apare, guvernarea se poate concentra pe implementare și repetarea ciclului politicilor și planurilor. Reacția guvernării la obiecțiile participanților poate fi mult mai autoritară, de îndată ce au fost stabilite principiile și precedente. Cei care obiectează vor fi ponderați în cazul în care aceștia constată că:

Guvernarea este fermă în politicile și programele sale.

Politicele și programele sunt raționale și conferă avantaje comunității care depășesc dezavantajele participanților individuali.

Diversii participanți sunt tratați echitabil în cadrul programelor.

Politicele și programele au susținerea comunității și a nivelului politic.

Realizarea unui set de politici și programe raționale implică desigur atât conducere și susținere consecventă la nivel politic, cât și capacitate administrativă și profesională la nivel înalt. Acestea pot fi greu de realizat în practică. Așadar, există avantaje în utilizarea resurselor externe, poate prin consultanță, sau a unei „surse de gândire” expertă care să cuprindă reprezentanți ai academiilor și ai industriei, care să pregătească prima rundă a politicilor și planurilor și să conducă primul ciclu de consultare.

Pentru a schimba *starea de fapt* și a susține schimbările în fața opoziției investite cu interese, este necesară o voință politică. În absența preocupării pentru politica de transport, această voință lipsește deseori.

Abordarea „aleatorie”

Cultura unui management „aleatoriu” implică decizii care au la bază interese și reacții la presiune pe termen scurt. Acolo unde nu a fost adoptată abordarea rațională a politicilor, strategiilor și planurilor recomandate mai sus, administrația tinde să devină sporadică, rigidă și birocratică. Acest lucru este evident acolo unde responsabilii publici au oarece discernământ în conferirea drepturilor de valoare, cum sunt licențele de vehicul sau servicii de transport public sau dreptul de a utiliza spațiul rutier. Astfel, procesul devine mai important decât rezultatul.

Aceste condiții încurajează practici ilicite, complicitate între oficiali și clienții acestora și corupția.

În astfel de condiții, clienții profită prin organizarea lor în grupuri, astfel încât să devină mai eficienți în negocierile cu oficialii. Accesul la oficiali permite ulterior acestor grupuri să-și consolideze controlul asupra altor operatori și să perceapă taxe. Complicitatea între grupurile de operatori și oficiali poate fi apoi oficializată, iar corupția sindicalizată la nivele superioare ale structurii de guvernare.

„Reacția guvernării la obiecțiile participanților poate fi mult mai autoritară, de îndată ce sunt stabilite principii și precedente”.

Operatorii au stimulente reduse în a investi, deoarece nu există o concurență reală: drepturile sunt negociate și deseori controlate de oameni necinstiți sau „cu putere” locală. Interesele utilizatorilor nu sunt avute în vedere în acest proces. În numeroase orașe, aceasta „îngheață” rețeaua rutieră și lasă goluri în calitatea serviciului sau în acoperirea rețelei serviciilor de transport public. Aceste goluri pot fi umplute de operatori fără licență, de transport public ilicit cum sunt minibuzele. Oficialii pot profita de imunitate la sancțiuni, prin implicarea în operare, în special a serviciilor de transport public neoficial sau ilegal. Deoarece utilizatorii se folosesc de serviciile nelicențiate, guvernarea trebuie să tolereze serviciile fără licență.

Această combinație complexă de interese în special cu complicitatea oficialilor întărește sistemul ilicit, făcând dificilă implementarea oricăror strategii de reformă.

Existența unui proces sistematic și transparent de planificare, care să asigure servicii corespunzătoare nevoilor fluctuante ale utilizatorilor, împreună cu politicile care să asigure orientări clare pentru exercițiul discernământului oficialilor, vor furniza mai puține oportunități în formarea structurilor de control ilicit.

Există cu siguranță un ciclu în acțiune. Figura 6 (vezi de asemenea Modulul 3c: *Reglementarea și Planificarea Transportului cu Autobuzul*) ilustrează procesul prin care lipsa unei politici coerente a transportului public poate avea un impact negativ asupra încrederii operatorilor și investitorilor. Aceasta duce la nesatisfacerea cererii de servicii, la proliferarea operațiilor ilegale și la controlul și reglementarea ilicită. În cazuri extreme, cum se

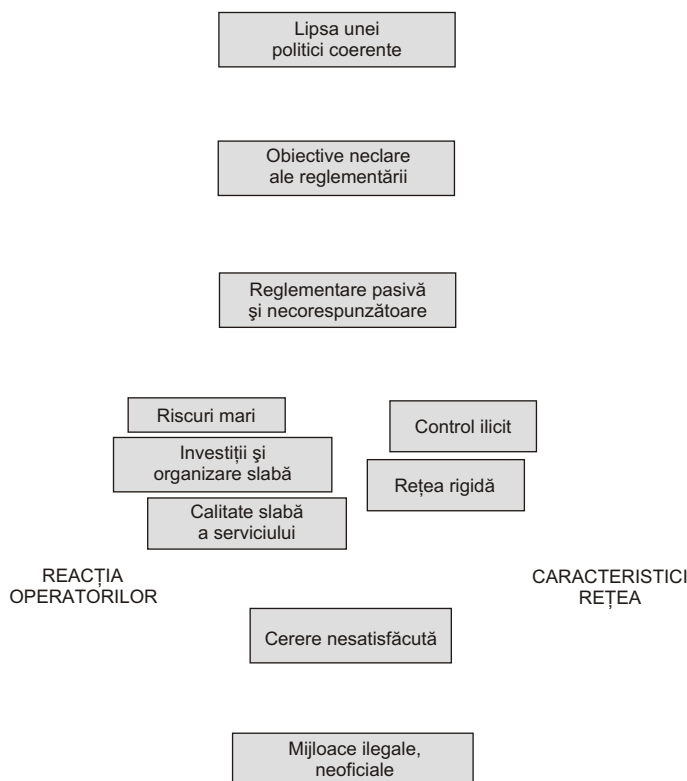


Fig. 6

Un „cerc vicios” care ilustrează modul în care lipsa unei politici coerente și a unei capacități administrative adecvate a guvernării poate paraliza un sistem de transport urban.

Louis Berger Inc., et al, Raport Final al Politicilor de Transport Public Urban din Bandung, martie 2002.

poate observa în unele orașe din Indonezia, autoritatea de reglementare a cedat efectiv majoritatea puterilor sale unor grupuri care controlează ilicit industria, cu care lucrează în complicitate.

Cercul vicios arată cum lipsa unei politici coerente și capacitatea administrativă neadecvată a guvernării urbane, agravate de un regim de reglementare depășit și inadecvat condițiilor actuale, paralizează sistemul de transport urban.

4. Studii de caz

4.1 Evidențierea factorilor de succes în organizarea transportului urban

În orașele din lumea în dezvoltare poate fi observată o multitudine de politici și strategii pentru managementul transportului urban. Numeroase orașe înregistrează succese sub unele aspecte ale managementului transportului urban, dar și nereușite sub alte aspecte. La extreme, câteva orașe sunt în general privite ca modele de organizare, în timp ce altele sunt privite ca nereușite.

Testul fundamental al unei politici reușite este menținerea accesului și mobilității în întreg orașul, la costuri accesibile utilizatorilor, fondurilor publice și impacturilor de mediu. Vor fi necesare restricții asupra utilizării automobilelor private în orașele aglomerate în dezvoltare, dar impunerea unor astfel de restricții va fi politic fezabilă numai atunci când transportul public va oferi un serviciu adecvat. De aceea, organizarea și capacitatea sistemului de transport public sunt aspecte critice.

4.2 Hong Kong și Singapore

Hong Kong și Singapore sunt în ansamblu privite ca orașe cu un transport urban bine organizat. Esența politicilor reușite este aceea că o mare pondere a deplasărilor este asigurată de sistemele de transport public, corespunzătoare în ce privește atât acoperirea rețelei cât și nivelul calității și al prețului. În ambele orașe proprietatea personală și vehiculele private sunt limitate prin taxe ridicate și restricții de acces. Aceasta a îmbunătățit atât utilizarea transportului public cât și viteza și siguranța autobuzelor, care sunt încă cele mai importante mijloace de transport.

Factorii cheie ai succesului din Singapore și Hong Kong au fost următorii:

- Politicile progresive de transport au fost constant menținute de mai bine de 30 de ani,
- Mecanismele eficiente de coordonare au obligat toate agențiile și operatorii de transport să respecte obiectivele de bază ale politicii, și
- A fost menținută o disciplină financiară, pentru toate întreprinderile de transport, fie în proprietate privată fie cu funcționare pe principii comerciale.

Dintre avantajele atât a orașului Hong Kong cât și Singapore au fost acelea a statutului lor de oraș statal, cu o guvernare la un singur nivel. De asemenea, ambele orașe s-au bucurat de continuitatea guvernării, ceea ce a permis continua-

rea politicilor progresive de transport urban.

Ambele orașe sunt devotate unui cadru politic ce are la bază trei obiective:

- Dezvoltarea infrastructurii de transport,
- Dezvoltarea unui sistem cuprinzător de transport public și
- Gestionarea cererii pentru spațiul rutier, acordând prioritate mijloacelor eficiente de transport și restricționarea automobilelor.

Ca în numeroase țări în dezvoltare, în anii formării politicilor lor de transport (începuturile anilor 1970) erau disponibili foarte puțini specialiști în plan local. Erau intens solicitați consultanți din întreaga lume, în paralel cu instruirea specialiștilor proprii, prin pregătirea acestora în străinătate, dobândind astfel experiență.

„Nici o guvernare (Singapore sau Hong Kong) nu se implică direct în operațiile de transport”.

Instituțiile responsabile cu implementarea politicilor de transport, atât în Hong Kong cât și în Singapore (până în 1995), erau departamentele guvernamentale. Ambele primeau consultanță de la organisme desemnate de experți și profani, dar acestea nu aveau nici o autoritate executivă. Departamentele executive și corporațiile de operare erau bine coordonate la nivelul politicii de către guvernarea centrală la Singapore de Divizia de Transport Terestru a Ministerului Comunicațiilor iar la Hong Kong de către Sucursala de Transport a Secretariatului Guvernului, prin comitete permanente de coordonare.

Nici o guvernare nu se implică direct în operațiile de transport. Acestea sunt încredințate sectorului privat sau în cazul tranzitului în masă pe calea ferată corporațiilor autonome.

Hong Kong a continuat să administreze politica sa de transport prin departamente guvernamentale și corporații autonome coordonate de un secretariat al politicii centrale și de comitete permanente de coordonare (structura este arătată în Figura 2). Pe de altă parte, Singapore s-a orientat către un grad mai ridicat al integrării instituționale, prin unirea agențiilor de transport într-o singură Autoritate de Transport Terestru (LTA). Structura și funcțiile LTA sunt descrise în textul din caseta de la pagina următoare.

Autoritatea de Transport Terestru (LTA) din Singapore

Sursa: www.lta.gov.sg

Misiunea declarată a Autorității este de a „asigura un sistem de transport terestru de calitate, integrat și eficient, care să răspundă cerințelor și așteptărilor locuitorilor din Singapore, să susțină obiectivele economice și de mediu și să asigure importanța convenită banilor”.

Practic, prin unirea a patru agenții guvernamentale (Registrul pentru Vehicule, Divizia Rutieră și de Transport a Departamentului pentru Lucrări Publice, Corporația de Tranzit Rapid în Masă (TRM), Divizia pentru Terenuri a Ministerului Comunicațiilor), responsabilitățile LTA s-au extins la planificarea, proiectarea, dezvoltarea și managementul tuturor infrastructurilor și politicilor de transport terestru, inclusiv construirea și întreținerea drumurilor, proiectarea, construirea și operarea TRM precum și a tuturor viitoarelor sisteme pe șină, la proprietatea asupra vehiculului și politicile de management al cererii. Autoritatea integrează toate funcțiile guvernamentale relevante transportului terestru, cu excepția planificării sistematizării teritoriale, din cadrul unei agenții distincte. Deși reglementează operarea TRM, a serviciilor de autobuz și taxi prin puteri de licențiere și legislative, aceasta nu deține în proprietate sistemele. Ele continuă să aibă un grad de independență managerială în calitate de corporații sau companii limitate.

Puterile cu care este investită LTA prin Decretul său constitutiv derivă în mare din puterile legislative ale organismelor sale constitutive, deși acestea au fost extinse pentru a îndepărta granițele administrative dintre rute, șină și diversele forme de transport terestru, pentru a promova un grad maxim de integrare. Autoritatea este condusă de un Comitet desemnat, care cuprinde treisprezece reprezentanți ai domeniului comercial, academicieni, ai unor organizațiilor profesionale, ai clasei muncitoare și ai comunității.

Puteri ale LTA din Singapore

Legislația de împuternicire

Decret pentru Lucrări Stradale

Decret pentru spațiile de parcare

Decret pentru Sistemele de Tranzit Rapid

Decret pentru Traficul Rutier

Alte responsabilități

Puteri conferite LTA

Planificarea, proiectarea, construirea și întreținerea căilor rutiere, a trecerilor pietonale, stațiilor de autobuze, adăposturilor, punctelor de schimb intermodal și terminale, stații pentru taxiuri. Întreținerea, operarea și îmbunătățirea semnalizărilor și semnelor rutiere din trafic, controlul traficului și echipamentul de iluminare rutieră.

Asigurarea, licențierea și reglementarea utilizării locurilor de parcare ale vehiculelor motorizate.

Planificarea, proiectarea, construirea, operarea și întreținerea sistemelor de tranzit rapid, inclusiv sistemul de TRM, precum și reglementarea operării acestor sisteme.

Puteri pentru înregistrarea și licențierea vehiculelor motorizate, colectarea tarifelor și a taxelor. Licențiere proceduri și sisteme de transport rutier.

Garantarea permiselor pentru scopuri de transport terestru.

Strategii și practici de management al traficului

Promovarea politicilor și programelor de transport terestru.

Excavarea, reluarea sau închiderea oricărei căi rutiere.

Dobândirea obligatorie de terenuri pentru construirea de drumuri și CF.

Fig. 7

Poliția de trafic are un rol important în managementul traficului de la Bangkok, cu puteri de „veto” asupra inițiativelor politicii, inclusiv promovarea trecerilor pietonale în zonele turistice cum este Șoseaua Khao San.

4.3 Tailanda (Bangkok)

Bangkok nu a reușit să organizeze transportul urban astfel încât să asigure un grad ridicat al mobilității. Guvernarea centrală deține proprietatea monopolului întreprinderii de autobuze (Autoritatea de Tranzit în Masă de la Bangkok deține monopolul legal al dreptului de a opera serviciile de transport cu autobuzul în Bangkok și este direct subordonată Ministerului Transportului și Comunicațiilor).

Între timp, politica s-a concentrat asupra unui trafic mai rapid și pe distanțe mai lungi, într-o rețea de sisteme ocolite cu sens unic și linii expres de mare capacitate, cu dezavantaje imense pentru pietoni, mediul urban și mobilitate. Una dintre cauzele majore ale insucceselor transportului urban de la Bangkok constă în acordurile instituționale ale orașului.



Agențiile de Transport din Bangkok

Vă rugăm să citiți nota laterală cu referire la realizările recente.

Următoarele Ministere și agenții au exercitat responsabilitățile mai importante în transport (începând din septembrie 2002).

Subordonate Ministerului de Interne:

Administrația Metropolitană de la Bangkok (BMA) a avut un program important de construcție rutieră și gestionează majoritatea drumurilor din Bangkok. A fost autoritatea care a sponsorizat sistemul de tranzit „Skytrain” sistem suspendat de cale ferată și a inițiat o schemă pentru construirea a 200km linii secundare de metrou ușor către metroul de tranzit în masă care se afla în construcție în 2002.

Divizia Poliției de Trafic, subordonată Poliției Metropolitane.

Autoritatea liniilor expres și de Tranzit Rapid (ETA) este o întreprindere de stat responsabilă cu majoritatea taxelor pe rutele motorizate din Bangkok. Deține autoritatea de a înainta proiecte Cabinetului. Are de asemenea dreptul de a realiza sisteme de tranzit în masă (Pentru o discuție detaliată, vezi Modulul 1c: *Participarea Sectorului Privat în Asigurarea Infrastructurii de Transport Urban*).

Subordonate Ministerului Transportului și Comunicațiilor*

*Din octombrie 2002 Ministerul Transportului vezi nota laterală

Departamentul Autostrăzilor răspunde de rețeaua națională de căi motorizate, inclusiv de taxa pe unele drumuri radiale și pe inelul extern din Bangkok. Este de asemenea implicat în construirea unor drumuri principale fără taxe din Bangkok, la cererea BMA.

Departamentul pentru Transportul Terestru este responsabil cu asigurarea planificării transportului public, reglementarea și determinarea tarifelor. Deși nu are nici o responsabilitate directă asupra performanțelor financiare sau a eficienței operatorului de autobuze cu monopol (Autoritatea de Tranzit în Masă de la Bangkok), trebuie să fie sensibil la nevoile financiare ale BMTA. Nu are nici o răspundere directă sau vreo relație cu BMA.

Autoritatea de Tranzit în Masă de la Bangkok (BMTA) este o întreprindere de stat cu monopolul legal de a asigura serviciile de transport cu autobuzul la Bangkok, serviciile sale fiind extinse în regiunea metropolitană mai întinsă a orașului Bangkok. Prin sub-licențierea majorității operațiilor „partenerilor de servicii asociate” privați, aceasta acționează ca o agenție de licențiere și ca operator.

Căile Ferate de stat din Tailanda este o întreprindere de stat cu responsabilitate asupra serviciilor de șină la nivel național, inclusiv serviciile pe șină pentru navetiștii din Bangkok. A sponsorizat proiectul Hopewell, sistat pe termen lung dar relansat recent, pentru realizarea unui sistem suspendat de tranzit în masă pe șină și a unor linii expres de-a lungul unei anumite porțiuni a acestei căi rutiere (“rights-of-way”).

Subordonate Biroului Primului Ministru

Autoritatea de Tranzit Rapid în Masă (MRTA) a fost creată în 1992 ca întreprindere de stat pentru planificarea, dezvoltarea și operarea unui sistem de tranzit în masă din marele Bangkok. Se bazează pe împrumuturi garantate de guvernare pentru construirea unei infrastructuri în primă etapă pentru TRM și pe finanțare privată, obținută prin concesionare în operare, pentru investiții electrice și mecanice. Nu are nici o autoritate în ce privește proiectele pentru tranzitul în masă ale SRT (proiectul Hopewell), BMA (BTS și rețeaua secundară a metroului ușor) sau ETA.

Mai recent, s-a format un comitet la nivel înalt, prezidat de Primul Ministru, care a căutat să redreseze problemele traficului de la Bangkok. Comitetul a avut prima sa întâlnire la mijlocul lunii august 2002 și s-a concentrat asupra promovării proiectului de șină Hopewell, atât de mult timp sistat, și asupra a două noi linii expres.

Ministerul Științei și Tehnologiei

A specificat unele cerințe tehnologice pentru autobuze. În 1999 a ordonat ca toate autobuzele noi să corespundă standardelor de emisii „Euro 2”, dar această măsură nu a fost încă implementată.

Rolul Guvernului și proceduri

Prima problemă instituțională este aceea că Guvernul este prea mult implicat în asigurarea infrastructurii de transport și serviciilor, printr-o varietate de agenții de stat. Acest lucru face ca operațiile să fie excesiv de vulnerabile la schimbări de orientare politică, la impunerea unor obiective prost definite sau incompatibile, și la constrângeri procedurale, birocratice și bugetare.

Circa 20 de departamente guvernamentale, agenții și întreprinderi de stat exercită responsabilități legate de transportul urban, oricare dintre acestea putând să prezinte Cabinetului propuneri cu impact strategic important (vezi textul din casetă). Responsabilitățile agenției sunt prost definite și deseori suprapuse sau concurente. De exemplu, patru agenții distincte, subordonate a trei ministere diferite, au autoritatea de a realiza scheme de tranzit în masă. Aceasta duce la fragmentarea dezvoltării strategice deoarece departamentele au inițiat proiecte fără referire la proiectele sau obiectivele altor departamente. La rândul său, aceasta face dificilă formarea sau implementarea unei politici consecvente, integrate.

Aceasta duce de asemenea la o politizare excesivă a procesului de implementare, atunci când departamentele sunt controlate de partide politice rivale.

Slaba coordonare

Recunoscând problemele de coordonare a activităților numeroaselor agenții de transport, în 1992 guvernarea a întărit o unitate existentă din cadrul Ministerului de Interne pentru a crea Comisia pentru Managementul Transportului Terestru și a biroului său de sprijin (OCMLT). Comisia (astăzi transformată în Biroul de Planificare și Politica de Trafic și Transport) cuprindea principalele agenții cu funcții pentru infrastructura de transport, planificare, implementare sau reglementare. Era subordonată Primului Ministru.

Descentralizarea inefficientă

În majoritatea orașelor mari, responsabilitatea pentru transportul urban este atribuită guvernării urbane sau metropolitane. În Tailanda, Administrația Metropolitană de la Bangkok (BMA) este, în principiu, autoritatea de management a transportului din orașul capitală. BMA are mandat pentru planificarea urbană, asigurarea și întreținerea drumurilor urbane, ingineria traficului, inclusiv prioritățile autobuzului, precum și asigurarea serviciilor de transport. Departamentul de Trafic și Transport al BMA este responsabil cu proiectarea și implementarea schemelor de inginerie a traficului și amenajări rutiere minore, în timp ce Departamentul său de Lucrări Publice este responsabil cu planificarea, proiectarea, construirea și întreținerea căilor rutiere locale și a autostrăzilor.

În practică, eficiența BMA este limitată de lipsa unor puteri, de capacitatea financiară și tehnică. BMA nu are responsabilități directe de operare și de reglementare a transportului public. Guvernarea centrală a finanțat cu 60% lucrările principale ale BMA, și păstrează puterile de implementare a acelor lucrări pentru agențiile centrale. Crearea agențiilor funcționale în cadrul guvernării centrale continuă să mențină controlul guvernării centrale.

Dată fiind importanța orașului Bangkok, preocuparea guvernării centrale față de problemele din acest oraș nu este surprinzătoare. Din păcate, totuși, competiția pentru putere dintre agențiile de transport fragmentate ale guvernării centrale a împiedicat coordonarea strategică funcțională care este atât de vitală pentru reglementarea eficientă a transportului metropolitan.

Capacitatea tehnică necorespunzătoare

Numeroase instituții din sectorul de transport duc lipsa unor aptitudini tehnice necesare în planificarea strategică, conducând la apelarea excesivă în străinătate pentru consultanță. Sistemul educațional nu a produs analiști profesioniști, planificatori în transport și ingineri de trafic de care țara are nevoie pentru găsirea soluțiilor la problemele pe care le are în transport. Puținii specialiști au fost instruiți în străinătate. În ciuda eforturilor guvernării de a asigura instruirea specialiștilor aflați la mijlocul carierei, prin implicarea în proiecte de consultanță și alte forme de instruire, lipsa capacității tehnice va continua să constituie o constrângere în viitorul previzionat.

Recomandări instituționale pentru Bangkok

Există o nevoie acută de a stabili un obiectiv clar și cuprinzător la nivel metropolitan pentru un transport coordonat și planificarea sistematizării teritoriale, atât la nivel funcțional cât și spațial.

Pe termen lung, se sugerează crearea unei noi autorități de planificare pentru Regiunea Metropolitană a Bangkok, cuprinzând BMA și alte cinci regiuni adiacente. Dar acest lucru ar necesita o reformă considerabilă a guvernării locale și asigurării tuturor serviciilor publice. Prin înființarea unei Comisii de Transport pentru Bangkok, care ar reprezenta întreaga gamă de administrații locale din regiune, vor putea fi obținute îmbunătățiri imediate. Comisia ar realiza un cadru strategic pe termen lung pentru transportul din regiune. Dacă implementarea ar putea fi atribuită unor agenții, toate cheltuielile aferente transportului din regiune vor necesita aprobarea comisiei corespunzător viziunii integrate.

Vor trebui încredințate comisiei doar funcțiile de planificare care trebuie abordate la nivel metropolitan, care astfel va răspunde de:

Integrarea strategică a planificării infrastructurii și sistematizării teritoriale urbane cu sistemul de transport și planificarea rețelei, inclusiv dezvoltarea și publicarea unui cadru strategic de planificare a transportului și sistematizării teritoriale din metropolă, Integrarea planificării rețelei rutiere cu planificarea transportului public, Integrarea planificării diverselor mijloace de transport public.

Realizări recente la Bangkok: Noul MOT

În septembrie 2002, Guvernul a anunțat reorganizarea Ministerului Transportului și Comunicațiilor care a intrat în vigoare în octombrie 2002. Noul Minister al Transportului va controla opt Departamente:

1. Biroul Ministrului
2. Biroul Secretarului Permanent
3. Departamentul de Transport Naval și Marină Comercială
4. Departamentul Transportului Terestru
5. Departamentul Transportului Aerian
6. Departamentul Autostrăzilor
7. Departamentul Autostrăzilor Rurale (preluând lucrările rutiere ale Departamentului pentru Accelerarea Dezvoltării Rurale și cel al Lucrărilor Publice).
8. Biroul Politicii și Planificării Traficului și Transportului (preluând sarcinile Biroului Comisiei pentru Managementul Transportului Terestru, Biroului de Politică și Planificare a Transportului și Comunicării și Biroului Comisiei de Promovare a Transportului Maritim).

Noul Minister de Transport va superviza următoarele întreprinderi de stat:

1. Autoritatea liniilor Expres și a Tranzitului Rapid din Tailanda.
2. Autoritatea Portuară din Tailanda.
3. Autoritatea de Tranzit Rapid în Masă din Tailanda.
4. Căile Ferate Naționale din Tailanda.
5. Autoritatea de Tranzit în Masă din Bangkok.
6. Organizația de Transport Expres din Tailanda.
7. Compania Publică Internațională Thai Airway.
8. Compania de Transport.
9. Compania Publică Thai Airport.
10. Compania Noului Aeroport Internațional de la Bangkok.
11. Compania pentru Navigare Maritimă Thai.
12. Compania Aeronautical Radio din Tailanda.
13. Institutul de Aviație Civilă.

Prin amabilitatea Ubonrat Choonracha, Proiectul germano-tailandez *Bunuri periculoase*, octombrie 2002.

4.4 Indonezia (Surabaya, Bandung, Denpasar)

Alte exemple de orașe care au eșuat în menținerea mobilității și standardelor de mediu pot fi găsite printre orașele mai mari din Indonezia. Problema nu este structura instituțiilor de guvernare, care este rațională. Fiecare oraș își menține un Birou specializat de Transport Rutier care răspunde atât de transportul public cât și de managementul traficului. Aceste agenții sunt supuse unei supravegheri limitate de către comitetul consiliului urban ales, care se ocupă de dezvoltare.

Aspectele instituționale ale problemelor acestor orașe par să fie aceleași cu cele din Bangkok și anume:

Expertiza profesională din cadrul Birourilor de Transport Rutier al orașului este foarte limitată. Există o conștientizare redusă a practicilor reușite de management al transportului din afara Indoneziei, iar dimensiunea inițiativelor politicii este limitată de interesele investite în *starea de fapt*, atât în afara cât și în interiorul guvernării.

În anul 2000 multe dintre puterile guvernării, inclusiv cele de planificare și reglementare a transportului urban, au trecut de la guvernarea centrală și regională la cea locală (vezi textul din casetă). Acest lucru a slăbit capacitatea Departamentului central al Comunicațiilor de a acționa ca unitate politică centrală și de a asigura orașelor liniile de orientare tehnică și supervizare.

Guvernul a menținut proprietatea asupra unei părți a parcului de autobuze urbane, cărora li s-au acordat rute preferențiale. Acest lucru constituie o piedică pentru investițiile private în sectorul autobuzelor mari.

Climatul politic și economic din Indonezia nu permite în prezent atragerea de investiții externe și de expertiză în serviciile de transport și infrastructură.

Politicile nu sunt nici progresiste și nici durabile:

Sunt disponibile doar câteva resurse pentru o infrastructură nouă de transport. Acest fapt crează presiune asupra spațiilor rutiere disponibile, dar nu există o politică coerentă pentru gestionarea spațiului rutier. Nu sunt abordate principii moderne de management al traficului. Managementul traficului este orientat către un trafic cu viteze mari, în sisteme ocolite, cu sens unic, cu impacturi negative mari asupra pietonilor și asupra mediului urban.

Se pune un accent redus asupra unei politici de transport public.

Sistemul de licențiere a transportului public prin metoda „fiecare vehicul cu licența sa” a degenerat într-un proces birocratic fără obiective politice. Reglementarea eficientă a atât de numeroși proprietari individuali depășește capacitatea Biroului de Transport Rutier. Într-un astfel de „vid de reglementare”, grupuri ilicite își asumă controlul industriei, uneori cu complicitatea Biroului de Transport Rutier.

Autonomia Regională din Indonezia

Această schimbare dramatică a fost adusă prin adoptarea Legii nr. 22 din 1999 în ce privește „Administrarea Guvernării Regionale” și a Legii nr. 25 din 1999 în ce privește „Echilibrul Fiscal între Guvernările Centrale și Regionale”. Guvernările locale din Indonezia (aproximativ 370 regențe și 55 guvernări urbane) pot funcționa autonom cu excepția apărării și securității, politicii externe, politicilor monetare și fiscale, problemelor judiciare și celor religioase. Membrii aleși ai Adunării Reprezentative locale și executivul districtual (Regentul pentru zonele rurale sau Primarul pentru zonele urbane), democratic aleși, sunt responsabili cu o serie de politici de dezvoltare, planuri și activități pentru regiunea respectivă.

Responsabilitățile orașelor și a regenților se extind la majoritatea aspectelor transportului urban, cu excepția majorității formelor de taxare (inclusiv taxarea vehiculelor), stabilirea prețurilor pentru combustibili și specificațiile acestora precum și aprobările pentru tipurile acestora. În practică, chiar și orașele cele mai mari după Jakarta, cum este Surabaya, nu au capacitatea instituțională de a-și realiza propriile lor regimuri de verificare și întreținere, sisteme de reglementare și licențiere a transportului public, standarde de calitate a aerului înconjurător, sau chiar și politici de parcare. În paralel cu obținerea formală a unei mai mari independențe față de guvernarea centrală, orașele așteaptă încă de la guvernarea centrală orientări politice în ce privește transportul urban.

4.5 Pakistan, Punjab (Lahore, Faisalabad, Rawalpindi)

După colapsul Corporației de Transport Rutier de la Punjab de la finele anilor 1990, orașele regiunii Punjab nu aveau servicii organizate de transport cu autobuzul. Ca și în Indonezia, se dezvoltau serviciile de „para tranzit” pentru a umple golul. Acestea erau în principal minibuze în proprietate privată, ce rulau pe rute fixe, controlate parțial de către un sistem birocratic și depășit de reglementare, prin „fiecare vehicul cu licența sa” sau de grupuri ilicite.

În baza reformelor introduse la începutul anilor 1990, responsabilitatea pentru planificarea și managementul traficului din Lahore, orașul capitală a regiunii Punjab, a fost investită unui organism special (Agenția de Inginerie și Planificare a Traficului - AIPT), cu un oarecare grad de autonomie. Această agenție era eficientă în ce privește asigurarea expertizei profesionale și îmbunătățirea considerabilă a calității planificării și ingineriei traficului.

Era de asemenea necesară reforma instituțională a sectorului de transport public. În 1998 a fost analizată organizarea transportului public, în cadrul unui proiect al Guvernării din Punjab, cu asistarea Băncii Mondiale, fiind recomandate reforme instituționale și de politică (Politica de Transport Public din Lahore și Studiul asupra Instituțiilor, *Raport Final*, aprilie 1998, nepublicat). S-a înregistrat un oarecare progres prin implementarea schimbărilor majore recomandate:

Adoptarea unei politici de transport urban care să susțină transportul public,
Stabilirea unui nou cadru de reglementare a serviciilor de autobuze, în baza francizelor,
Acordarea francizelor pentru autobuze prin licitații competitive și
Reformarea organismului de reglementare pentru a asigura capacitatea instituțională de a planifica serviciile de transport cu autobuzul și administrarea francizelor. Un grad de autonomie față de guvernare ar asigura menținerea expertiza profesională.

La momentul realizării acestui material, în patru orașe din Punjab au fost introduse noi parcuri de autobuze francizate la scară mare. Cu toate acestea, climatul politicii naționale nu a fost favorabil atragerii investițiilor externe și a expertizei în Pakistan. Exista de asemenea o discontinuitate politică, prin asumarea puterii, în 1999, de către o guvernare militară. Competiția pentru francize, care se dorea a fi generată, nu s-a materializat, astfel încât toate partidele care își exprimau interesul obțineau francize.

Ca și în Indonezia, politicile de a transfera o autonomie mai mare guvernărilor locale pentru afaceri locale, inclusiv managementul transportului urban, complica procesul de reformă a transportului. În august 2001, exercitarea diverselor puteri administrative a fost transferată guvernărilor urbane. Lipsa unor aptitudini profesionale a fost una dintre cele mai mari constrângeri pentru managementul eficient al sectorului de transport public.

Delegarea a atenuat expertiza disponibilă. Cele opt Autorități de Transport Rutier (ATR) din regiunea Punjab (câte una pentru fiecare divizie administrativă) au fost înlocuite cu 34 ATR districtuale. Posturile suplimentare au fost inevitabil ocupate de nespecialiști.

4.6 Colombia (Bogota)

4.6.1 Proiect pentru Transportul Durabil

Sursele datelor din această secțiune sunt:

- I) Revista *Encompass*, februarie/martie 2001 Volumul 5, numărul 3 „Atenție la roată: Reacția orașului Bogota la Problematika Transportului”
- II) Pagina de Internet „Greenspiration” articolul: „Cum a reușit Bogota să învingă automobilele”.
- III) Pagina de Internet „Vote Bogota 2000” articolul: „Bogota: primul oraș din lume fără automobil” autor Oscar Edmundo Diaz la adresa www.ecoplan.org/voteBogota2000.

Bogota are o populație de 6,4 milioane iar PIBul pe cap de locuitor este de 3.300USD. Începând din anii 1990, orașul a suferit o aglomerare drastică, datorită creșterii rapide a numărului de vehicule private. Într-un an cu o dezvoltare economică normală numărul vehiculelor private a crescut la 70.000. În 2001 automobilele private totalizau 832.000. Circa 70% din deplasările mai mici de trei kilometri se făceau cu automobilul.

Pentru a reduce efectele negative ale utilizării automobilului privat, guvernarea urbană de la Bogota a realizat conceptul unui sistem de transport urban durabil. Obiectivele erau de a reduce poluarea și aglomerația, dar și de a încuraja o societate mai egală și integrată, reducând „divizarea” dintre cei care beneficiau de un transport confortabil cu automobilul privat și cei care sufereau din cauza deplasărilor cu durate lungi și imprevizibile cu autobuzul. Proiectul de la Bogota a ținut seama atât de factorii cererii cât și de cei ai ofertei.

Managementul ofertei

Mijloacele de transport alternativ și de tranzit în masă erau suficient de dezvoltate pentru a îmbunătăți oferta de transport.

TransMilenio

TransMilenio este o rețea de culoare de autobuze de mare capacitate, deservită de autobuze articulate cu o capacitate de 160 călători. Sistemul a început să opereze în decembrie 2000. Acesta nu asigură numai o nouă infrastructură de transport (vehicule noi, coridoare exclusive cu noi rute laterale), ci și o nouă structură de organizare a legislatorului și a companiilor ce asigură serviciul.

Mai multe informații despre Bogota

Aspecte ale sistemului TransMilenio, precum și rezultate obținute, sunt discutate în Modulul 1a: *Transportul Urban și Politica de Dezvoltare*, Modulul 3a: *Opțiunile Tranzitului în Masă* și Modulul 3b: *Tranzitul Rapid cu Autobuzul*.

Aspecte suplimentare ale realizărilor remarcabile de la Bogota în ultimii ani sunt discutate în Modulul 3d: *Protejarea și Extinderea Rolului Transportului Nemotorizat*, precum și în Modulul 1e: *Creșterea Conștientizării Publice în ce privește Transportul Urban Durabil*.

TransMilenio are o adresă de Internet cu materiale, în limbile engleză și spaniolă: www.transmilenio.gov.co:8080/transmilenio/index.htm

Culoare pentru biciclete

A fost asigurată o rețea de 200 km de culoare pentru biciclete, cu planificarea în viitor a încă 180 km. Această rețea, alături de o campanie promoțională de încurajare a utilizării bicicletei, a crescut procentul deplasărilor cu bicicleta de la 0,5% la 4% în trei ani.

Spațiul public

Construirea unor alei pietonale și a unor culoare acoperite („alamedas”) are loc în întreg orașul. El Porvenir este culoarul pietonal cu spații verzi cel mai lung din lume, având 17 km, și cu o lățime de 15 metri.

Managementul cererii

Au fost implementate măsuri de încurajare a utilizării transportului public și descurajare a automobilelor private.

Tarife și taxe

Tariful pentru parcare publică a crescut cu 100%, în timp ce taxele pentru loturile private de parcare au fost eliminate. S-a impus o taxă pe benzină care a crescut cu 20%. Încasările obținute prin aceste măsuri au fost alocate întreținerii rutiere și dezvoltării sistemului TransMilenio.

Restricții de acces

Pico y Placa este o măsură ce restricționează 40% din vehiculele ce se deplasează în orele de vârf (între 7:00 și 9:00 a.m. și între 5:30 și 7:30 p.m., de luni până vineri) din întreaga zonă urbană (32.000 hectare) pentru a promova utilizarea transportului public și a reduce congestia din trafic. Restricția asupra vehiculelor private se aplică în funcție de ultimul număr de pe placa de înmatriculare.

Ciclovie

În fiecare duminică, peste 120 kilometri de autostradă sunt închiși accesului vehiculelor motorizate și rezervate bicicliștilor, patinelor și mersului pe jos. Ciclovie a devenit un loc sigur de întâlnire pentru oamenii din toate clasele sociale și economice.

Taxe

Administrația districtuală a prezentat Consiliului Local de la Bogota o propunere care, dacă ar fi aprobată, ar consta în taxe la intrările în oraș, ce ar însemna colectarea a 35 milioane USD, la nivelul unui an. Aceasta înseamnă că resursele curente ale districtului nu vor mai fi folosite pentru întreținerea rutieră și pot fi utilizate pentru alte priorități precum educația, cultura și sănătatea.

Campanii de conștientizare publică

Ca o măsură complementară adusă îmbunătățirilor din transport și pentru a încuraja utilizarea mijloacelor alternative de transport, au fost derulate programe de conștientizare a cetățenilor. Evenimentul cu cel mai mare interes este Ziua Fără Automobile, organizat anual, descris în Modulul 1e: *Creșterea Conștientizării Publice asupra Transportului Urban Durabil*.

4.6.2 Aspecte instituționale

Principalii factori care au dus la această schimbare importantă a politicii de transport, atât de rapidă și reușită, sunt:

1. Programul de limitare a utilizării automobilului a fost progresiv, începând în anii 1980 prin închiderea căilor rutiere pentru traficul cu automobilul în toate duminicile, permițând numai transportul nemotorizat. În decembrie 1999 a fost declarată o noapte din săptămână fără automobil, prin care un milion de biciclete au putut admira luminile de Crăciun. Următorul pas a fost o zi din săptămână în care automobilul era interzis.
2. Succesul proiectului a fost atribuit viziunii Primarului Enrique Penalosa între anii 1998-2000, în timp ce succesorul său Primarul Antanas Mockus (2001-2003) a continuat acest program. Programul a supraviețuit problemelor legislative și politice.
3. Doar 30% din familiile de la Bogota dețineau automobile în 1998. Marea majoritate a cetățenilor înregistrau un nivel mai mic al veniturilor și beneficiau considerabil de aceste măsuri.
4. Câteva referendumuri au permis majorității să voteze împotriva minorității proprietarilor de automobile. Aceste referendumuri au sporit legitimitatea programului și autoritatea Primarului în implementarea măsurilor. În octombrie 2000 a fost organizat un referendum asupra propunerii de a interzice utilizarea automobilului în timpul dimineții și în perioadele de vârf din timpul serii pentru zilele lucrătoare, începând din anul 2015. A fost de asemenea aprobată o zi pe an în care automobilul să nu fie utilizat. Aceasta a fost prima consultare publică care s-a făcut în oraș, iar primarul a numit-o:
„Un exercițiu remarcabil al democrației populare care a oferit cetățenilor din Bogota prilejul de a se face auziți în ce privește destinul orașului lor”.
5. Operatorii de transport privat au beneficiat și ei de toate aceste măsuri. Serviciile sistemului TransMilenio sunt profitabile.
6. A fost acumulat un nivel ridicat al capacității profesionale a guvernării urbane.

4.7 Brazilia (Curitiba)

4.7.1 Planificarea

Curitiba, cu o populație de 2,2 milioane, este orașul capitală al Statului Parana, Brazilia.

Procesul de creare a un Plan urban Principal, în care să fie inclus un sistem integrat de transport public, a început în anii 1940. Un astfel de Plan a fost aprobat în 1966, iar Institutul de Cercetare și Planificare Urbană din Curitiba (IPPUC) a fost desemnat să vegheze asupra implementării sale.

Planul a schimbat configurația radială a orașului într-o structură lineară, prin proiectarea a cinci „magistrale structurale” de-a lungul cărora să fie concentrată dezvoltarea rezidențială și comercială cu densitate mare, prin legi zonale. Magistralele formau coridoarele principale de transport pe care trebuiau construite sistemele de tranzit în masă de mare capacitate. În 1974, după ce Primarul Jaime Lerner a dat imbold implementării Planului Principal, serviciile de transport cu autobuzul au început să opereze pe acele coridoare.

Politica de transport din Curitiba este susținută și de alte măsuri.

Parcarea publică în centrul orașului este limitată și restricționată în timp.

Parcarea privată este extrem de scumpă.

Sistemul de Tranzit Rapid cu Autobuzul acoperă întreaga suprafață a orașului Curitiba și opt orașe vecine, utilizând în 2001 1.900 autobuze pe 340 rute, pentru a transporta 1,9 milioane de călători zilnic. Circa 70% dintre navetiștii orașului Curitiba utilizează zilnic autobuzele pentru a se deplasa la serviciu. Călătorii plătesc un singur tarif, echivalent cu circa 0,4 USD, pentru a utiliza întreg sistemul, cu transferuri nelimitate.

Sistemul de Tranzit Rapid cu Autobuzul este descris mai în detaliu în Modulul 3a: *Opțiunile Tranzitului în Masă*.

4.7.2 Aspecte instituționale

Planificarea urbană integrată și sistematizarea teritorială, inclusiv conceptul magistralelor structurale de transport, are o istorie lungă în Curitiba. Cu toate acestea, realizarea conceptului prezenta numeroase dificultăți. Majoritatea creditului pentru implementare era acordat primarului Jaime Lerner. Acesta a fost unul dintre arhitecții originali ai Planului Principal din 1966, mai târziu președintele IPPUC. Acesta a devenit de trei ori Primarul orașului Curitiba, iar apoi guvernatorul statului Parana.

El a susținut planul în fiecare din aceste funcții. Rolul guvernării urbane a fost acela de a planifica, gestiona și conduce sistemul de transport. Întregul sistem este în prezent operat de Urbanização de Curitiba (URBS), o companie administrată public și finanțată privat, fondată în 1963. URBS se bucură de autonomie administrativă, de accesul la autorități importante pentru dezvoltare, în principal interzise municipalităților, și de câteva avantaje de taxare, având totuși un grad de responsabilitate politică. Compania a acordat concesiuni a zece operatori privați de autobuze de a opera pe 256 de rute, stabilește tarife și frecvențe minime, operează sistemul de programare computerizată a autobuzelor, inspectează vehiculele în ce privește siguranța, conduce sondaje pentru evaluarea performanțelor sistemului, construiește și întreține terminale și stații de autobuze și gestionează fondul pentru transportul public în care intră toate veniturile realizate din operarea autobuzelor. Împreună cu IPPUC, ambele agenții sunt responsabile de dezvoltarea sistematizării urbane, de întreținerea și extinderea sistemului de transport în masă.

„Succesul unei structuri organizaționale este măsurat prin rezultatele sale”

Deoarece călătorii plăteau un singur tarif la intrarea în sistem, putând apoi să se deplaseze în întreaga rețea de transport, utilizând serviciile a zece companii private de autobuze pentru diverse zone, a fost introdus un sistem de colectare a încasărilor, de unde acestea erau distribuite în baza distanței parcurse de fiecare dintre companii, pe tip de vehicul. Operatorii privați contractați de URBS dețin, operează și întrețin autobuzele care rulează în sistem. Sistemul funcționează fără vreo subvenție directă de la guvernarea urbană.

4.8 Concluziile studiilor de caz

Orașele lumii în dezvoltare cuprind o gamă largă de condiții politice, sociale și economice diferite. Această secțiune a analizat două studii de caz din orașe dezvoltate din Asia (Hong Kong și Singapore), privite în ansamblu ca având un transport urban bine organizat. Curitiba a fost îndelung lăudată pentru strategia sa pe termen lung în ce privește integrarea sistematizării teritoriale și a transportului precum și pionieratul unui sistem de Tranzit Rapid cu Autobuzul.

Strategia de dezvoltare a autobuzului la Bogota are o istorie mult mai scurtă dar se realizează foarte eficient. Au fost de asemenea analizate experiențele din orașele secundare ale celor două țări (Regiunea Punjab din Pakistan și Indonezia) care sunt în proces de reformare a administrării transportului urban.

Se pot desprinde câteva concluzii asupra factorilor organizaționali care contribuie la realizarea unor sisteme reușite de transport urban. O structură organizațională reușită de transport urban se măsoară prin rezultatele sale.

Succesul a fost realizat printr-o gamă largă de structuri de guvernare și combinații ale sectorului public/privat. Structura organizațională a guvernării tinde să reflecte contextul istoric, cultural și politic din fiecare țară. Nici o structură nu poate fi prezentată ca fiind demonstrabil superioară în garantarea unui sistem de transport urban reușit.

„Integrarea politicii poate fi de asemenea realizată fără integrarea instituțională... În Hong Kong coordonarea politicii și strategiei este asigurată prin comitete de coordonare la nivel înalt”.

Un grad foarte ridicat al integrării instituționale, cum este cel realizat de Autoritatea de Transport Terestru din Singapore, facilitează formarea unor politici coerente și a unor strategii de implementare. Dar integrarea politicii poate de asemenea fi realizată fără integrarea instituțională. În Hong Kong câteva diferite departamente ale guvernării exercită responsabilitățile de transport iar coordonarea politicii și strategiei este asigurată prin comitete de coordonare la nivel înalt. Chiar și acolo unde responsabilitățile pentru transport sunt fragmentate între numeroase agenții (cum este la Shanghai) și unde nu există nici un proces de coordonare formală a politicii, definirea politicii poate fi eficientă atunci când este investit un grad ridicat al autorității, la cel mai înalt nivel al sucursalei executive a guvernării urbane (primăria). Condițiile ostile unei politici coerente, unde „aleatoriul” tinde să înlocuiască abordările raționale, sunt acelea prin care responsabilitățile sunt fragmentate între numeroase agenții, acele agenții care au obiective concurente, neexistând un mecanism

eficient pentru a realiza un consens politic sau a coordona strategiile (ca la Bangkok). Sistemele de transport urban se dezvoltă intens. Deseori durează zeci de ani pentru a vorbi de politici coerente și progresiste în realizarea unor noi sisteme de transport public și a induce o schimbare a interschimbului modal în favoarea transportului public. Schimbarea poate fi mai ușor implementată prin super impunerea unui nou sistem de transport formal, coridor cu coridor, în paralel cu menținerea sistemului informal existent, permițând utilizatorilor să aleagă. Aceasta este strategia utilizată la Bogota și recomandată studiilor de caz pentru orașele din Indonezia și Pakistan.

„Schimbarea poate fi mai ușor implementată prin super impunerea unui nou sistem formal de transport, coridor cu coridor, în paralel cu menținerea sistemului informal existent”.

Administrarea reușită a transportului urban este legată de continuitatea politicilor de guvernare, precum și de aplicarea unor strategii de implementare consistente, raționale și progresiste, decât în cazul oricărei guvernări sau structuri speciale ale industriei. În orice caz, „aleatoriul” (constând în măsuri pe termen scurt, locale, necoordonate sau experimentale) este mult mai probabil acolo unde guvernarea este instabilă, divizată politic și cu orizont pe termen scurt.

Guvernele orașelor în dezvoltare preferă deseori să construiască sisteme noi (linii expres sau sisteme de tranzit pe șină) decât să realizeze o aceeași îmbunătățire a serviciului sau a capacității prin gestionarea mai eficientă a sistemelor existente. Măsurile de management nu trebuie să necesite un capital mare de investiții, dar acestea solicită o mai mare voință politică, susținută pe o perioadă mai mare de timp, pentru atingerea consensului și a face față rezistenței acționarilor. Acestea necesită de asemenea o politică mai cuprinzătoare și o capacitate superioară de management. Problema reală a guvernărilor urbane în dezvoltare este adoptarea unor strategii de management eficient în condițiile unor resurse limitate. Curitiba și Bogota sunt exemple reușite.

Importanța unui „susținător” influent de a sprijini și a facilita implementarea unui proiect sau a unei politici, în special acolo unde o minoritate destul de mare este în dezavantaj, nu va trebui subestimată. În Bogota, deși au fost introduse unele măsuri în anii 1980, realizarea unei limitări a automobilului și unei strategii de dezvoltare a tranzitului a fost în bună măsură creditată Primarului Penalosa precum și succesorului său Primarul Mockus. În Curitiba, deși planul pentru coridoarele de transport public și susținerea controalelor asupra sistematizării teritoriale a fost pregătit la finele anilor 1960, Jaime Lerner a fost legat de acest proiect încă de la începutul său. El s-a implicat ca arhitect al conceptului planului în original, ca primar al orașului pentru 12 ani, precum și ca guvernator al statului, către sfârșit. A fost înregistrat un progres modest în implementarea reformelor propuse în orașe din Indonezia și Pakistan. Lipsa progresului s-a datorat parțial lipsei unui „susținător”.

În numeroase dintre studiile de caz reușite, inițiativele de reformă au fost luate de către guvernările urbane și implementate într-un singur oraș, nu de către guvernările naționale și aplicate în mai multe orașe. Transferarea recentă a responsabilității pentru politica de transport urban către guvernările urbane din Indonezia și Pakistan pot permite unui oraș să preia conducerea în dezvoltarea unui sistem novator.

În toate studiile de caz reușite, proprietatea și funcționarea întreprinderilor de transport public au fost atribuite sectorului privat, în timp ce rolul guvernării a fost acela de a planifica și, de regulă, a avea în proprietate infrastructura sistemului. (Excepție fac orașe din China unde, deși companiile private de autobuze au luat ființă în majoritatea orașelor mari, numeroase operări de autobuze și troleibuze aparțin încă și sunt operate de către guvernarea municipalității). Această înțelegere exploatează o mai mare sensibilitate a sectorului privat față de cerere și de condițiile pieței. Confirmă de asemenea faptul că costul ridicat al infrastructurii de transport poate depăși capacitatea financiară a sectorului privat. Un acord eficient de parteneriat public/privat este de bază pentru un sistem de transport urban reușit. Instituțiile de planificare și reglementare sunt esențiale pentru continua îmbunătățire a calității și capacității sistemelor de transport public.

Referințe suplimentare

Banca de Idei Globale, www.globalideasbank.org deține resurse despre Curitiba și alte orașe URBS, Urbaniyaçao de Curitiba www.Curitiba.pr.gov.br, IPPUC, Institutul pentru Cercetare și Planificare Urbană al Universității din Curitiba, Livre do Meio Ambiente, www.ippuc.pr.gov.br, www.unilivre.org.br, www.gtzsfdm.or.id, Programul GTZ pentru descentralizare în Indonezia. Descentralizarea și capacitatea instituțională în Indonezia. www.info.gov.hk/tb, Guvernul SAR din Hong Kong. Include legături către site-uri de transport și mediu și informații despre acorduri instituționale și francizarea serviciului de transport cu autobuzul. www.lta.gov.sg, Autoritatea de Transport Terestru din Singapore. Informații despre TRM, licențiere, construire de drumuri și detalii despre scheme de tarifare. www.transmilenio.gov.co, TransMilenio S.A. Sistem de TRA de clasă mondială în Bogota, Columbia.



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

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

Autorizat de



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

