

MĂSURI INSTITUȚIONALE PENTRU DEZVOLTAREA TRANSPORTULUI PUBLIC URBAN ȘI METROPOLITAN

Importanța relației transportului public cu modul de folosire a terenurilor

Ing. George ROZOREA*, Dr.ec. Viorica BELDEAN**, Ing. Geanina SUDITU***

*Director General – METROUL S.A.,

**Președintele de Onoare - CODATU din ROMANIA,

***Secretar General - CODATU din ROMANIA

REZUMAT. În România au fost inițiate în ultimii ani o serie de măsuri pentru adoptarea cadrului legal și punerea în practică a unor sisteme organizatorice și instituționale fie pentru crearea de zone metropolitane în jurul unor aglomerări urbane mai importante și asociații intercomunitare de dezvoltare cum este cazul orașelor Oradea și Iași, fie prin studierea condițiilor de înființare a unei autorități metropolitane de transport, în cazul Bucureștiului, capitala țării. Un studiu elaborat în anul 2008 pentru înființarea *Autorității Metropolitane de Transport București* a prezentat măsurile concrete ce trebuiesc luate pentru punerea în practică a acestei inițiative. Înființarea A.M.T.B. va permite punerea în aplicare cu succes a unor relații contractuale cu fiecare operator pe bază de Contracte de Servicii Publice (P.S.C.) elaborate conform noilor reglementări la nivel european în vederea creșterii eficienței și calității serviciului public de transport. Recent, prin Ordonanța nr. 21 din 30.08.2011 a fost aprobată înființarea A.M.T.B. în subordinea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, care va prelua multe dintre atribuțiile unei asemenea instituții, așa cum au fost prezentate în studiul menționat mai sus. Dezvoltarea corespunzătoare a rețelelor de transport public atât la nivel urban cât și la nivel suburban și metropolitan este strâns legată de folosirea terenurilor ținând cont de situația juridică a acestora. Pe plan internațional au fost deja testate o serie de metode, și pot fi împărțite în trei categorii distincte: achiziționarea anticipată a terenurilor în vederea vinderii acestuia cu obținerea unui profit, sau dezvoltarea de activități comerciale pe acesta; luarea de măsuri de ameliorare a zonelor pentru maximizarea valorii terenurilor; stabilirea unui Parteneriat Public Privat. Prin aplicarea unora din aceste metode sau combinații între acestea, pot fi făcute progrese importante în dezvoltarea mai rapidă a transportului public.

Cuvinte cheie: rețea de transport public, atractivitate, exemple de bune practici.

ABSTRACT. In the last few years, Romania has witnessed a set of measures aimed at adopting a legal framework and implementing organizational and institutional systems for the establishment of metropolitan areas located around major urban metropolises and intracommunity development associations such as the case of Oradea and Iași, either by taking a closer look to the conditions of establishing a transport metropolitan authority in the case of Romania's capital, Bucharest. A study prepared in 2008 for the establishment of *Bucharest Metropolitan Transport Authority* has presented the concrete measures that need to be taken in order to implement such action. The establishment of BMTA would ensure successful application of contractual relations with each single operator based on Public Services Contracts (PSC) prepared in agreement with the new European regulations in order to increase the public transport service effectiveness and quality. Recently, the establishment of BMTA under the authority of Ministry of Transport and Infrastructure has been approved by Ordinance 21 of August 30, 2011, which would be assigned with many of the duties specific to such an institution, as presented in the above-mentioned study. Appropriate development of public transport networks both within cities/towns and in the periurban/metropolitan area is closely related to *land use* taking into account the legal status of land. Worldwide, a set of methods have already been tested. They can be divided into three separate categories: Prior acquisition of land in order to later sell the land in order to make a profit, or developing commercial activities on such land; Take mitigation measures of areas in order to maximise land value; Establish a Public Private Partnership. By applying certain of the above methods or combination thereof, major progress can be attained in terms of quick development of public transport.

Keywords: public transport network, attractiveness, best practice examples.

O condiție importantă a implementării cu succes a obiectivelor de dezvoltare cantitativă și calitativă a serviciilor de transport public este adoptarea de măsuri instituționale care să creeze cadrul organizatoric necesar și să asigure conducerea și controlul executării serviciului respectiv, precum și integrarea și coordonarea la nivel local și regional a acestuia. Ca primă măsură în acest sens pentru regiunea metropolitană București se impune înființarea Autorității Metropolitane de Transport București, ca singura instituție cu rol de realizare a strategiei și de coordonare în domeniul transportului public, pe toată aria metropolitană.

Dezvoltarea corespunzătoare a rețelelor de transport public atât la nivel urban cât și la nivel suburban și metropolitan este strâns legată de folosirea terenurilor, ținând cont de situația juridică a acestora. Soluționarea cu succes a relației: rețea de transport și terenul ocupat de aceasta ridică mai multe probleme ce trebuie rezolvate.

Transportul public urban și regional este principalul instrument de promovare a dezvoltării, de ridicare a nivelului de trai și de integrare socială, având o contribuție esențială la facilitarea accesului la locurile de muncă și la serviciile de sănătate și educație a populației.

Dezvoltarea și modernizarea acestui serviciu public, creșterea calității și atractivității acestuia și orientarea în mai mare măsură a întregii activități spre satisfacerea necesităților de mobilitate a populației pot contribui la descurajarea transportului cu autoturismele private și implicit, la reducerea aglomerației și poluării cu influențe benefice asupra condițiilor de mediu și calitatea vieții, mai ales în zonele urbane.

O condiție importantă a implementării cu succes a obiectivelor de dezvoltare cantitativă și calitativă a serviciilor de transport public este adoptarea de **măsuri instituționale care să creeze cadrul organizatoric necesar și să asigure conducerea și controlul executării serviciului respectiv, precum și integrarea și coordonarea la nivel local și regional a acestuia.**

La nivel european și internațional se remarcă o practică de succes a funcționării unor organisme de coordonare a transportului public local și metropolitan care constituie un bun exemplu de urmat pentru țările care au devenit membre ale Uniunii Europene în ultima perioadă, cum este și România.

În acest sens Asociația Europeană a Autorităților de Transport promovează exemplele de bună practică ale autorităților de profil membre, care pot constitui un izvor de inspirație pentru orașele din țările aflate pe calea îmbunătățirii serviciilor de transport public sub toate aspectele.

În România au fost inițiate în ultimii ani o serie de măsuri pentru adoptarea cadrului legal și punerea în practică a unor sisteme organizatorice și instituționale fie pentru crearea de zone metropolitane în jurul unor aglomerații urbane mai importante și asociații intercomunitare de dezvoltare cum este cazul orașelor Oradea și Iași, fie prin studierea condițiilor de înființare a unei autorități metropolitane de transport, în cazul Bucureștiului, capitala țării.



Se au în vedere aspectele principale ce stau la baza constituirii unui organism metropolitan de coordonare a transportului public, și anume:

- zona de acoperire geografică a activității autorității determinată în funcție de factorii de mobilitate și interesele economice, sociale și culturale ale populației;

- funcțiunile autorității metropolitane; pentru determinarea gradului de implicare a autorității în procesul de coordonare a transportului public, s-au identificat și analizat 12 funcții de bază:

- 1) planificarea strategică a rețelelor de transport public, corelată cu modul de folosire a terenurilor;
- 2) planificarea pe termen scurt. coordonarea exploatarei;
- 3) programarea și monitorizarea infrastructurii;
- 4) reglementarea relațiilor cu operatorii;
- 5) politica tarifară și integrare tarifară;
- 6) finanțarea activelor publice;
- 7) plata subvențiilor către operatori;
- 8) marketing, comunicare, informarea călătorilor și studii de piață;
- 9) elaborarea de studii tehnice, **studii de piață** și actualizarea datelor;
- 10) dezvoltarea cadrului legal și al normativelor
- 11) coordonarea cu autoritățile care administrează traficul și străzile;
- 12) coordonarea cu planificarea folosirii trenurilor.

- conducerea autorității metropolitane, sintetizată pe trei zone:

- zona decizională (consiliul de administrație);

- zona executivă (conducerea curentă și personalul de execuție);
- zona consultativă (consiliul consultativ: cadre universitare și reprezentanți ai utilizatorilor serviciului);
- finanțarea autorității metropolitane pentru:
 - activitatea curentă de transport;
 - dezvoltarea și modernizarea rețelelor și materialului rulant.
- organizarea autorității metropolitane
 - organigrama și numărul maxim de personal;
 - costurile operaționale și bugetul de venituri și cheltuieli;
- tehnica legislativă de înființare a autorității de transport.

Un studiu elaborat recent pentru **înființarea Autorității Metropolitane de Transport București** a prezentat măsurile concrete ce trebuie luate pentru punerea în practică a acestei inițiative.

Este important de reținut că în București și zona sa adiacentă Autoritatea Metropolitană de Transport va trebui să asigure integrarea tuturor modurilor de transport ce funcționează în prezent: autobuz, tramvai, troleibuz, metrou, maxi-taxi, tren regional, indiferent de subordonarea operatorilor de către: administrațiile locale, Ministerul Transporturilor sau a operatorilor privați, precum și dezvoltarea și modernizarea infrastructurii de transport pe termen scurt, mediu și lung.



Inițiarea A.M.T.B. va permite punerea în aplicare cu succes a unor relații contractuale cu fiecare operator pe bază de Contracte de Servicii Publice (P.S.C.) elaborate conform noilor reglementări la nivel european în vederea creșterii eficienței și calității serviciului public de transport.

Pana la înființarea A.M.T.B. au fost deja inițiate o serie de măsuri premergătoare printre care sunt de menționat:

- integrarea Transportului Public realizat de cei doi mari operatori din București, R.A.T.B. și METROREX, prin implementarea la transportul subteran cu metroul a sistemului de taxare contactless care funcționează parțial la transportul de suprafață și extinderea acestui sistem la toți operatorii de transport urban.

- implementarea sistemului de management al traficului la nivelul întregului oraș prin extinderea sistemului aflat în funcțiune în zona centrală;

- reorganizarea operatorului RATB pentru transportul de suprafață cu autobuzul, tramvaiul și troleibuzul, asigurându-se cunoașterea volumului și structurii serviciilor de transport public ce fac obiectul P.S.C. separat de alte activități colaterale, considerate neeligibile în cadrul Contractului încheiat cu administrația locală.

- închirierea de contracte de servicii publice cu operatorii

- creșterea capacității administrative de management a sistemului de transport public integrat, prin:

- participarea la cursuri, conferințe;
- implicarea în proiecte-pilot;
- schimburi de experiență.

Dezvoltarea corespunzătoare a rețelelor de transport public atât la nivel urban cât și la nivel suburban și metropolitan este strâns legată de **folosirea terenurilor** ținând cont de situația juridică a acestora.

Proximitatea unui coridor de transport public stimulează în general creșterea activității comerciale a magazinelor și prestatorilor locali de servicii și creșterea productivității reducând totodată costurile pentru consumatori, activitățile comerciale și instituțiile administrației publice. În plus, terenurile situate în apropierea coridoarelor de transport sunt utilizate mai bine, creșterea valorii terenurilor stimulând apariția unor noi proiecte urbane sau unor noi moduri de utilizare a terenurilor.

Un studiu independent comandat de *Transport for London* privind extinderea *Jubilee Line* a estimat că între 1992 și 2002, valoarea terenului adiacent la două dintre cele unsprezece stații (Southwark și Canary Wharf) a crescut cu 3.6 miliarde euro, în

timp ce costul construcției magistralei s-a ridicat la 4,5 miliarde euro. Guvernul britanic ar fi putut realiza extinderea Jubilee Line fără finanțare de la buget dacă ar fi optat să maximizeze cel puțin o treime din creșterea valorii terenului generată de proiect.

Soluționarea cu succes a relației: rețea de transport și terenul ocupat de aceasta ridică mai multe probleme ce trebuiesc rezolvate.

Pe plan internațional au fost deja testate o serie de metode, și pot fi împărțite în trei categorii distincte:

- a) achiziționarea anticipată a terenurilor în vederea vinderii acestuia cu obținerea unui profit, sau dezvoltarea de activități comerciale pe acesta;
- b) luarea de măsuri de ameliorare a zonelor pentru maximizarea valorii terenurilor;
- c) stabilirea unui parteneriat public-privat.

Achiziționarea anticipată a terenurilor. Această metodă implică achiziționarea de către autoritățile publice a terenurilor înainte de publicarea anunțului care specifică realizarea infrastructurii sau pe unde va trece drumul. Astfel, achiziția poate fi făcută la prețul pieței fără infrastructură.

Sunt edificatoare următoarele studii de caz.

Aguas Claras. Aguas Claras, situat la 20 km de centrul orașului Brasília, a fost o zonă în mare parte neutilizată până la începutul anilor '90. Aceasta a fost achiziționată de către Autoritățile Districtuale Federale înainte de construcția liniei de metrou Brasília - Samambaia, care leagă zona centrală de orașele-satelit construite în jurul capitalei Brasília. Terenul achiziționat a fost dezvoltat și vândut ca parcele individuale unor dezvoltatori imobiliari, pentru maximizarea semnificativă a câștigurilor din valoarea terenurilor, generate de această investiție. În prezent noul oraș are aproape 110.000 de locuitori (2008), iar cifra se preconizează să se dubleze până în 2020. Acest proiect – primul de acest tip din Brazilia – s-a bucurat de un succes total, întrucât cererea de proprietăți în regiune este foarte ridicată. Din cele 770 milioane US\$ necesare pentru construcția infrastructurii de metrou, 85% (sau 680 milioane US\$) au fost generate din vânzarea de parcele de pământ. Costul dezvoltării terenului în pregătirea vânzării parcelelor a fost apreciat la 50 milioane US\$.

Copenhaga. Născut din necesitatea de a găsi surse de finanțare pentru finanțarea magistralei de metrou, proiectul de la Copenhaga a combinat dezvoltarea infrastructurii de transport cu construirea unui nou cartier, dar a însemnat un mare risc imobiliar, întrucât la momentul lansării proiectului la începutul anilor 1990, economia globală era în recesiune.

Ørestad, situat la 5 km în afara centrului, se află în proprietatea comună a statului (45%) și a Municipality Copenhaga (55%) și avea o valoare scăzută întrucât era în cea mai mare parte inaccesibil. Compania de transport cu metroul a adoptat un complex proiect de dezvoltare. Parcele de teren au fost vândute într-un moment când piața înregistra o creștere, iar riscul a meritat. Costul total al proiectului s-a ridicat la 1.7 miliarde euro. Jumătate din această sumă a fost acoperită din vânzări de terenuri, iar restul a fost strâns prin taxe pe proprietate și vânzarea titlurilor de transport calătorilor. Până în anul 2008 a fost vândută 53% din suprafața terenurilor disponibile, dezvoltarea în următorii 20 de ani preconizând un tranzit zilnic de 120.000 de oameni.

Ca date de referință amintim:

- metroul a fost dat în funcțiune în 2002;
- prima clădire de birouri în 2001;
- primul bloc în 2004;



Sursa: Internet.

Noii rezidenți ai cartierului au avut tendința de a utiliza metroul mai mult decât locuitorii altor zone ale orașului deservite de același sistem, ceea ce sugerează faptul că prezența infrastructurii de transport a influențat puternic decizia acestora de a se muta în zonă. Compania care are în exploatare metroul a generat astfel fonduri pentru infrastructura sa, și de asemenea a asigurat venituri stabile și durabile obținute de la noii rezidenți și utilizatori ai sistemului.

Luarea de măsuri de dezvoltare și ameliorare a zonelor pentru maximizarea valorii terenurilor

În zonele cu o populație densă, unde este imposibil să se gestioneze terenuri la costuri rezonabile, stațiile de autobuz, metrou și tren oferă mijloace suplimentare de generare a fluxurilor de numerar prin activități comerciale.

Experiența Japoniei. Proiectul „Tokyo-Station-City”. Compania JR East care deservește estul insulei Honshu (inclusiv Tokyo) a lansat „Vision 2020 i do mu”. Scopul acesteia este de a dezvolta noi activități și servicii comerciale care să reflecte

cele mai recente evoluții din societate, și să crească veniturile de exploatare altele decât pe cele generate din transport cu 10%, astfel atingând 40% din toate veniturile de exploatare.

Proiectul „Tokyo-Station-City” este menit să revitalizeze împrejurimile stației Tokyo City, care este tranzitată zilnic de circa 380.000 oameni. Veniturile generate de acești pasageri se situează în jur de 260 milioane yen japonezi pe zi, sau aproximativ 2 milioane euro. Proiectul de dezvoltare are trei componente majore:

- construcția turnurilor gemene la ieșirea Yaesu. Acest proiect reprezintă un efort comun al proprietarilor și chiriașilor terenurilor situate în vecinătatea ieșirii Yaesu. Loturile deținute individual au fost comasate în vederea construcției celor 2 turnuri care vor fi utilizate ca spații pentru birouri, magazine și servicii administrative

- construcția turnului Sapia, un bloc turn, la ieșirea Nihonbashi care va găzdui un centru educațional și de cercetare

- conservarea și reabilitarea clădirii stației Marunouchi (GRANSTA). La reabilitare, clădirea va găzdui amenajări de stație, un hotel și o galerie de artă. Se estimează finalizarea acestor lucrări în anul 2014.

Proiectul de dezvoltare a zonei este menit să facă Tokyo City cea mai modernă stație la nivel mondial, nu doar un simplu punct de tranzit, ci oferind variate noi atracții culturale inspirate de către călătorii care o tranzitează.

Experiența orașului Istanbul. În 2006, IBB, Municipality Metropolitană din Istanbul, a optat pentru utilizarea dezvoltărilor comerciale în vederea finanțării construcției unui centru de reparații pentru vagoanele sale de metrou. Proiectul a implicat demolarea vechiului centru de reparații și construirea unei clădiri de 68.000 mp cu 3 etaje care să găzduiască noul centru de reparații pentru 338 vagoane, o parcare de 3000 locuri, birouri și un centru comercial.

Proiectul a fost ușor de organizat întrucât terenul pe care era situat vechiul centru de reparații aparținea autorităților publice. Proprietatea a fost transferată TOKI, administrația locuințelor și dezvoltării urbane din Turcia, responsabilă cu vânzarea terenului către dezvoltatorii privați și utilizarea fondurilor în vederea finanțării întregului proiect de construcție de 320 milioane euro. În prezent, vânzările de terenuri totalizează deja 230 milioane euro. Proiectul de dezvoltare a zonei a crescut valoarea terenului. Dezvoltatorii privați imobiliari au construit resedințe de lux și există planuri de construire a unui stadion pe terenul aparținând Trezoreriei Publice.

Autoritățile au optat de asemenea în mod aparent pentru această metodă de finanțare a magistralei de metrou Kadiköy – Kartal. 46.000 mp de teren aflat în proprietatea IETT, compania de autobuze publice, au fost atribuiți ca urmare a unui concurs de oferte pentru suma de 705 milioane US\$ (2007) unui dezvoltator imobiliar care va construi două turnuri înalte de 300 m care să găzduiască un complex comercial și birouri (DUBAI TOWERS). Fondurile strânse vor fi alocate construcției magistralei, chiar dacă proiectul nu este direct legat de construcția acesteia. Valoarea investiției pentru realizarea metroului ce va fi finalizat în 2011 se ridică la 751 milioane Euro.

Pe lângă aceste exemple trebuie reținută și experiența în creșterea încasărilor pentru finanțarea infrastructurii de transport prin mărirea taxelor pentru terenurile deținute de diferiți proprietari a căror valoare de piață a crescut după efectuarea lucrărilor de ameliorare premergătoare proiectelor de infrastructură.

PPP pentru un proiect de dezvoltare. Parteneriatul Public-Privat reprezintă o colaborare între o autoritate publică și companii private, creat în vederea unui proiect specific. Acestea pot lua o mulțime de forme și pot reprezenta o metodă utilă de maximizare a câștigurilor în valoarea proprietății generate de infrastructura de transport.

Într-un PPP pentru un proiect de dezvoltare a infrastructurii de transport, autoritatea publică crează un mediu sigur pentru sectorul privat de realizare a proiectului, iar partenerul privat oferă know-how-ul său industrial, oferă finanțare și participă la riscul proiectului.

Cea mai comună formă de PPP este „Urbanizarea Mixtă”, cel mai de succes exemplu constituindu-l orașul Hong Kong.

MTR în Hong Kong, o poveste de succes continuu. Sistemul MTR (Mass Transit Railway) din Hong Kong a fost proiectat în strânsă colaborare cu programe de dezvoltare la scară largă. Rețeaua MTR a fost finanțată cu fonduri strânse în avans de la dezvoltatorii privați și cu chiria pe termen lung percepută pentru terenul pe care urmau să fie construite stațiile. Construcțiile realizate pe terenul respectiv au dus la creșterea valorii acestuia, iar parte din această „plusvaloare” a fost transferată MTR pentru a fi gestionată. MTR și-a recuperat capitalul investiției din câștigurile în valoarea terenului. În prezent MTR gestionează și proiecte comerciale, rezidențiale și de birouri, publicitate, servicii de telecomunicații, consultanță internațională în domeniu.

Noi orașe, precum Tsuen Wan construit la începutul anilor 1980 în Noile Teritorii au fost de asemenea rezultatul direct al colaborării dintre MTR și dezvoltatorii privați. Integrarea corespunzătoare a unui sistem de transport public în cadrul dezvoltării urbane au transformat MTR în primul sistem de transport rapid care a înregistrat un profit de exploatare, și este în prezent la Bursa de Valori din Hong Kong. Toți factorii implicați au beneficiat de integrarea dezvoltării urbane în planificarea transportului: autoritățile publice, dezvoltatorii, pasagerii MTR, ocupanții clădirilor construite în cadrul proiectului stațiilor MTR, ca și clienții acestora.



Sursa: Internet

Succesul proiectului a fost datorat parțial crizei de terenuri disponibile în Hong Kong și mării densități a populației acestui oraș.

Orașele din țările în curs de dezvoltare sunt potrivite pentru implementarea acestui tip de proiect întrucât densitatea populației este scăzută în afara centrului orașului, și prin urmare valoarea terenului de asemenea. Totuși, astfel de proceduri necesită păstrarea unui cadastru cu rigurozitate, stabilirea taxei pe proprietate și utilizarea unui sistem de management al terenurilor, ca și existența unor proiecte de dezvoltare care să includă alocarea terenurilor pentru locuințe sociale în vederea evitării impresiei potrivit căreia familiile cu venituri scăzute sunt victimele creșterii valorii terenurilor în zonă.

Acestea sunt niște condiții prealabile pentru ca un proiect de această natură să aibă succes.

Metodele diferă de la țară la țară datorită practicilor instituționale sau de reglementare, însă indiferent de metoda aplicată, autoritățile publice trebuie să aibă controlul asupra întregului proiect, de la faza de construcția infrastructurii la supravegherea amenajărilor urbane, astfel încât acestea să poată garanta că fondurile generate sunt transferate către sectorul transporturilor și nu dispar înalte bugete publice sau private.

Factorii ce influențează posibilitatea aplicării metodelor de finanțare prin maximizarea valorii terenurilor sunt:

- posibilitatea de achiziție/deținere de terenuri de către autoritatea publică;
- amplasarea terenurilor;
- tendința pieței imobiliare;
- gestionarea proiectelor de dezvoltare (constituirea unei companii independente);
- existența unui sistem cadastral riguros și a unui management corespunzător al terenurilor);
- autoritățile să își exercite întregul control asupra proiectului de dezvoltare (garantarea transferului fondurilor către sistemul de transport);

Folosit pe scară largă pe plan internațional acest sistem este foarte puțin practicat în țara noastră. Una din cauzele acestei situații este aceea că legislația internă nu încurajează acest sistem de colaborare între sectorul public și sectorul privat fiind destul de greoi și birocratic.

Legea parteneriatului public-privat nr.178, care a fost recent aprobată, conține o serie de măsuri restrictive care prelungesc procedurile de aplicare a acestui sistem în proiectele de infrastructură de transport (incluzând și aprobarea prin hotărâre de guvern a contractului de parteneriat public-privat).

Totuși prin aplicarea unora din metodele menționate anterior sau combinații între acestea, pot fi făcute progrese importante în dezvoltarea mai rapidă a transportului public.

Este relevant factorul legat de folosirea terenului pentru dezvoltarea transportului public, relație ce ar trebui mai bine valorificată de către autoritățile publice în cauză.

O mai bună soluționare a problemelor de finanțare a transportului public și de folosire eficientă a terenurilor va putea fi realizată, așa cum s-a menționat, prin crearea de **autorități metropolitane de transport** având ca obiective conlucrarea cu toți factorii zonali pentru creșterea calității și eficienței în ansamblu a serviciului public de transport, concommitent cu folosirea eficientă a terenurilor.