

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de hotărâre de Guvern privind aprobarea Metodologiei de calculare a tarifelor pentru transportul rutier de persoane prin servicii regulate în trafic interraional și raional

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale Agenția Națională Transport Auto
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Proiectul este elaborat întru executarea prevederilor: - art. 145 alin. (2) și (3) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150/2014, care stabilește că tarifele pentru serviciile regulate de transport rutier de persoane în trafic raional și interraional se aprobă conform metodologiei aprobate de Guvern. - pct. 252 din Planul național de reglementări pentru anul 2025, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 841/2024.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Transportul rutier de persoane prin servicii regulate joacă un rol esențial în mobilitatea cetățenilor, în special pentru locuitorii din zonele rurale, unde alternativele de transport sunt limitate sau inexistente. În prezent, aceste servicii sunt asigurate de operatori de transport rutier privați, care operează servicii regulate în trafic local, raional și interraional, conform autorizațiilor eliberate de către autoritățile competente (<i>Agenția Națională Transport Auto - pentru serviciile interraionale, consiliul raional – pentru serviciile raionale, consiliul local/municipal – pentru serviciile în trafic local/municipal</i>). În anul 2024, transportul rutier (<i>autobuze și microbuze</i>) a înregistrat 105,0 milioane pasageri transportați, în creștere cu 22,9%, din care 93,8 milioane pasageri (89,3% din total) în trafic urban și suburban, 9,4 milioane pasageri (9,0%) – în trafic interurban și 1,8 milioane pasageri (1,7%) – în trafic internațional. Parcursul pasagerilor transportați cu autobuze și microbuze în perioada analizată a totalizat 3073,1 milioane pasageri-km și a crescut cu 1,6% față de anul precedent. Conform informațiilor din Programul de transport, accesul populației la servicii este realizat prin intermediul a 2055 rute (<i>5772 curse</i>) de transport rutier de persoane prin servicii regulate dintre care: - 695 rute (<i>2627 curse</i>) raionale (34%); - 945 rute (<i>2668 curse</i>) interraionale (46%); - 415 rute (<i>477 curse</i>) internaționale (20%). Potrivit datelor Biroului Național de Statistică, în ultimii ani, transportul rutier a deservit anual între 8 și 10 milioane de pasageri prin curse regulate. Această scădere față de anii anteriori se datorează, în mare parte, modificărilor demografice și migrației, precum și pandemiei COVID-19, care a afectat mobilitatea. Conform datelor disponibile de la Agenția Națională Transport Auto (ANTA), în 2024, erau 765 operatori de transport rutier prestează servicii de transport rutier de persoane prin servicii ocazionale/regulate, care dețin circa 6676 autocare, dintre care: - până la 10 ani – 676 unități (10%); - de la 10 ani până la 20 ani – 2778 unități (42%); - de la 20 ani până la 30 ani – 2654 unități (40%); - peste 30 ani vechime – 566 unități (8%). Majoritatea operatorilor de transport sunt companii mici și mijlocii, care dețin flote relativ reduse de vehicule. Totuși, există și câțiva operatori mari care oferă servicii la scară națională și

internațională. Operatorii mari controlează o parte a pieței, însă competiția este relativ fragmentată datorită prezenței numeroaselor companii mici.

În conformitate cu prevederile art. 145 a Codului Transporturilor Rutiere nr.150/2014, tarifele pentru serviciile de transport interraionale/raionale se aprobă de Agenție/Autoritățile publice raionale, conform metodologiei aprobate de Guvern.

La moment acest proces este reglementat în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1167/2007 care reglementează metodologia de calculare a tarifelor pentru transportul public de pasageri și bagaje în Republica Moldova, stabilind un cadru unitar de aplicare a principiilor economice în calcularea acestor tarife. Scopul acesteia este de a asigura transparență și echitate în calcularea prețurilor, având în vedere costurile reale suportate de operatorii de transport auto.

Metodologia definește componentele ce trebuie luate în considerare pentru a determina tarifele, cum ar fi:

Costurile directe (cheltuieli cu combustibilul, piesele de schimb, salarii, întreținerea vehiculelor etc.);

Costurile indirecte (cheltuieli administrative, taxe, impozite etc.);

Profitul rezonabil pentru operatorii de transport;

Factorii ce țin de cererea și oferta de servicii de transport;

Investițiile necesare pentru modernizarea flotei de transport.

Cu toate că metodologia prevăzută de HG nr.1116/2007 oferă un cadru relativ clar pentru calcularea tarifelor, în practică, există o serie de probleme și curențe ce împiedică aplicarea optimă a acestor prevederi:

a. Actualitatea și ajustarea tarifelor la costurile reale ale operatorilor - Metodologia are la bază condițiile de activitate pe piață aplicabile la momentul adoptării acesteia (2007), însă în lipsa unor mecanisme clare de actualizare periodică a tarifelor în funcție de fluctuațiile pieței (cum ar fi creșterea prețurilor la combustibili, creșterea inflației sau fluctuațiile cursului de schimb valutar), tarifele rămân de multe ori neactualizate și nu reflectă costurile reale. Aceasta duce la o incapacitate a operatorilor de transport de a face față cheltuielilor crescânde, influențând astfel calitatea serviciilor oferite.

b. Inexistența unui mecanism transparent de monitorizare și control al tarifelor - aplicarea metodologiei depinde de capacitatea autorităților de a monitoriza corect și constant operatorii de transport. În multe cazuri, nu există un mecanism de verificare eficient, iar operatorii pot raporta costuri nejustificate sau supraevaluate. De asemenea, lipsa unei baze de date centralizate care să colecteze și să analizeze aceste informații contribuie la dificultatea implementării coerente a metodologiei.

c. Costurile pentru întreținerea și modernizarea parcului auto - hotărârea nu prevede clar mecanismele prin care operatorii pot include în tarife investițiile necesare pentru modernizarea parcului auto. Având în vedere că majoritatea vehiculelor utilizate pentru transport public sunt vechi și nu corespund standardelor moderne de siguranță și confort, lipsa unui astfel de mecanism descurajează investițiile în flota de transport, ceea ce contribuie la menținerea unui nivel scăzut al calității serviciilor.

d. Lipsa unei diferențieri clare între diverse categorii de transport și tarife-metodologia nu face o diferențiere suficient de clară între tipurile de transport, iar clasificarea acestora nici nu corespunde prevederilor Codului Transporturilor Rutiere nr. 150/2014. Neclaritățile în această privință pot duce la aplicarea uniformă a tarifelor, fără a ține cont de particularitățile fiecărui tip de transport. De exemplu, transportul în trafic raional are costuri mai mari datorită distanțelor și fluxului de pasageri mai redus, dar nu există o ajustare specifică a tarifelor pentru a reflecta aceste diferențe.

e. Problema eficienței și a sustenabilității financiare - metodologia nu oferă soluții pentru sustenabilitatea financiară pe termen lung a operatorilor, în special în contextul în care aceștia

întâmpină dificultăți din cauza concurenței neloiale, evaziunii fiscale și a transportului ilicit. Aceasta creează un climat de incertitudine economică pentru operatori și poate duce la situații în care aceștia nu mai pot să opereze eficient pe piață.

f. Lipsa unui sistem de consultare a părților interesate - Un alt aspect deficitar îl reprezintă absența unui sistem de consultare periodică a părților interesate – operatori de transport, pasageri și autorități locale. Aceasta limitează capacitatea metodologiei de a reflecta nevoile reale și schimbările din sectorul transportului public.

Ca urmare, deși HG nr. 1116/2007 oferă un cadru de reglementare necesar pentru calcularea tarifelor de transport, aplicarea sa în practică suferă din cauza mai multor curențe, cum ar fi lipsa unor mecanisme clare de actualizare a tarifelor, absența unui control eficient și a unui sistem transparent de monitorizare. Pentru a îmbunătăți eficiența acestui cadru, este recomandată revizuirea metodologiei, astfel încât să includă:

- Mecanisme automate de ajustare a tarifelor în funcție de evoluțiile pieței;
- Crearea unui sistem centralizat de monitorizare a costurilor operatorilor;
- Stimulente pentru modernizarea parcului auto;
- Diferențierea clară a tarifelor în funcție de tipurile de transport și specificul geografic;
- O consultare periodică a părților interesate.

Aceste ajustări ar contribui la crearea unui sistem mai transparent, echitabil și durabil de calculare a tarifelor pentru serviciile de transport public auto.

Comparativ cu metodologia în vigoare (HG nr. 1167/2007), noul proiect aduce un nivel superior de detaliere, abordând în mod specific componentele tarifare (costuri administrative, salariale, amortizare, combustibil, etc.) și introducând mecanisme obiective de ajustare (ex. în funcție de prețul motorinei, coeficientul de îmbarcare, regimul de circulație, etc.), ceea ce permite o reflectare mai fidelă a realităților economice ale sectorului.

Pentru respectarea principiului proporționalității și oportunității intervenției, este important de menționat că noul cadru normativ nu impune tarife sau valori fixe, ci stabilește un plafon maxim, în cadrul căruia operatorii au libertatea de a stabili propriile tarife, în baza costurilor efectiv suportate. Acest lucru le oferă autonomie economică și flexibilitate operațională, fără a introduce sarcini birocratice suplimentare sau bariere de acces.

În plus, metodologia prevede expres posibilitatea operatorilor de a aplica tarife mai mici decât cele plafonate (art. 18), precum și dreptul de a solicita ajustarea acestora în cazuri justificate (art. 24), ceea ce consolidează echilibrul între protecția consumatorilor și sustenabilitatea economică a serviciilor.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

Obiectivele de bază ale proiectului sunt:

- Stabilirea tarifelor pentru transportul rutier de persoane prin servicii regulate în trafic interraional și raional, pe baza unei formule clar definite, care include diferiți coeficienți.
- Asigurarea acumulării veniturilor necesare pentru reînnoirea parcului de autobuze, ceea ce implică măsurarea veniturilor generate de tarifele aprobate.
- Aplicarea metodologiei de către operatorii de transport și ANTA, cu monitorizarea corectitudinii aplicării acesteia, inclusiv măsuri de ajustare a tarifelor în funcție de modificările costurilor.
- Protecția consumatorilor la stabilirea tarifelor, inclusiv plafonarea și limitarea creșterilor nejustificate.
- Măsurarea rentabilității și a cheltuielilor de transport: documentul prevede metode specifice de calcul al cheltuielilor, inclusiv salariile șoferilor, costurile de combustibil și alte cheltuieli variabile și fixe.

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

La elaborarea proiectului s-a ținut cont de aspectele problematice din trecut, precum și experiența în perioada stării de urgență, când tarifele erau calculate în baza unei formule cu

componente fixe și variabile. Astfel, o parte din cheltuieli care nu se modifică pe perioada anului au fost stabilite ca costuri fixe, iar prețul la combustibil se ajustează săptămânal la prețul stabilit de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică.

În acest context, proiectul prevede următoarele:

- O nouă formulă de calculare a tarifelor - introducerea unei formule mai complexe pentru calcularea tarifelor, bazată pe ponderea fiecărei categorii de cheltuieli.

- Flexibilitate în ajustarea tarifelor – proiectul prevede un mecanism de ajustare automată a tarifelor în funcție de modificările costurilor, un aspect nou care permite adaptarea rapidă la fluctuațiile economice.

- Introducerea de coeficienți raionali - consiliile raionale pot ajusta tarifele prin coeficienți raionali, adaptând astfel costurile în funcție de specificul fiecărei rute și fluxul de pasageri.

- Mecanism de previzibilitate pentru operatori - se oferă posibilitatea operatorilor de transport să aplice un tarif mai mare (până la 20% peste plafon) în cazul în care cheltuielile nu sunt acoperite, cu obligația de a prezenta dovezi justificate.

- Pentru perioada de tranziție proiectul stabilește unii indicatori de referință care vor fi utilizați în prima perioadă de calculare a tarifelor.

Aceste elemente noi aduc mai multă claritate, flexibilitate și adaptabilitate metodologiei de calculare a tarifelor pentru transportul rutier de persoane, îmbunătățind cadrul existent și asigurând o echilibrare între interesele operatorilor și protecția consumatorilor.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

1. Actualizarea parțială a metodologiei existente - aceasta ar permite introducerea unor ajustări punctuale, cum ar fi includerea unui mecanism de ajustare a tarifelor în funcție de fluctuațiile prețurilor la combustibil și actualizarea coeficienților de calcul pentru întreținerea vehiculelor. Ca urmare a evaluării în acest caz peste 50 % din documentul existent urmează a fi modificat, respectiv în acest caz este mai optimă inițierea elaborării unui nou document.

2. Liberalizarea totală sau parțială a tarifelor pentru serviciile de transport - O alternativă ar fi liberalizarea totală sau parțială a pieței de transport, oferindu-le operatorilor mai multă libertate în stabilirea propriilor tarife, cu anumite limite impuse doar pentru serviciile sociale esențiale (*de exemplu, transportul public în zonele rurale*). Această abordare ar putea stimula competiția și ar duce la tarife mai eficiente din punct de vedere al costurilor, dar ar necesita mecanisme de supraveghere pentru a preveni abuzurile. În acest caz riscul major este că consumatorii din zonele rurale, vor fi obligați să achite tarife majorate din cauza lipsei de alternativă în prestatorii de servicii.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

- Agenția Națională Transport Auto (ANTA) și autoritățile locale (Consiliile raionale) vor trebui să supravegheze aplicarea corectă a noii metodologii, ceea ce va crește sarcinile administrative ale acestor instituții. Va fi necesară o monitorizare constantă a operatorilor de transport pentru a verifica dacă respectă tarifele stabilite și pentru a evita abuzurile.

- Aceasta ar putea impune necesitatea în consolidarea capacităților de control, ceea ce poate necesita resurse suplimentare și personal specializat. ANTA va trebui să aprobe și să ajusteze coeficienții anuali pentru să asigure că operatorii de transport respectă plafonul maxim.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Proiectul nu instituie structuri noi sau careva sisteme informaționale noi.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Aprobarea unei noi metodologii de calculare a tarifelor pentru transportul rutier de persoane va avea un impact asupra sectorului privat, în calitate de prestatori de servicii.

Introducerea unui mecanism flexibil de ajustare a tarifelor în funcție de costuri va permite operatorilor să își ajusteze prețurile rapid, în loc să depindă de autorități pentru aprobări periodice. Aceasta ar putea reduce riscurile financiare pentru operatorii privați, permițându-le să își acopere mai ușor costurile variabile, cum ar fi prețul combustibilului, care poate fluctua semnificativ.

Un alt aspect este și concurența mai echitabilă pe piață - metodologia ar putea aduce o reglementare uniformă pentru toți operatorii de transport, reducând riscul de concurență neloială în piață. Toți operatorii ar fi obligați să respecte aceleași reguli, ceea ce ar crea un mediu de afaceri mai echitabil pentru firmele private.

Totuși, aceasta ar putea impune și presiune asupra operatorilor mai mici, care ar putea să nu aibă capacitatea financiară de a se adapta rapid la noile reglementări și ar putea ieși de pe piață.

Totodată, pentru operatorii eficienți care investesc în eficiență operațională, tehnologii moderne și vehicule eficiente din punct de vedere al consumului de combustibil vor fi avantajați de noua metodologie, care va permite ajustarea tarifelor în funcție de costuri. Acești operatori vor putea menține profitabilitatea într-un mediu cu tarife mai flexibile, chiar dacă prețurile la combustibil și alte cheltuieli fluctuează.

Metodologia oferă operatorilor mai multă autonomie în stabilirea tarifelor în limitele plafonului maxim, reducând astfel dependența de aprobări guvernamentale frecvente. Aceasta ar putea îmbunătăți agilitatea operatorilor de transport, oferindu-le o mai mare capacitate de adaptare la condițiile pieței.

Ca urmare valoarea tarifelor calculate depinde direct de condițiile de exploatare și capacitățile operatorilor de transport. În acest sens menționăm că calcule prin prisma metodologiei existente și metodologiei nu denotă o discrepanță majoră între tarifele calculate. Astfel, în baza unor date relativ similare diferența de tarif calculată conform noii metodologii nu depășește cu 20% tarifele calculate conform tarifelor în vigoare.

La moment tarifele stabilite, începând cu data de 1 ianuarie 2024 sunt:

a) la serviciile regulate în trafic interraional:

- pentru categoria de confort II – 0,75 lei/km pentru un pasager;
- pentru categoria de confort I – 0,86 lei/km pentru un pasager.

b) la serviciile regulate în trafic raional:

- pentru categoria de confort II – 0,85 lei/km pentru un pasager;
- pentru categoria de confort I – 0,96 lei/km pentru un pasager.).

Cu urmare diferența dintre tarifele în trafic interraional și raional este de 14 %, ceea ce se încadrează în diferența de tarif calculată conform noii metodologii, inclusiv în cazul aplicării unui tarif diferențiat pentru operarea unui serviciu regulat.

Aici este necesar de menționat că valoarea în mare parte este influențată de parametrii cheie care sunt coeficientul de îmbarcare, parcursul mediu zilnic și evoluția prețului la combustibil.

Astfel, deoarece conform proiectului în cazul serviciilor raionale tarifele se pot majora până la 40 % (în anumite condiții specificate în proiect), ca în unele cazuri pentru utilizatorii acestor servicii ar putea înregistra majorări.

Pentru evitarea unor situații de perturbare a pieței sunt stabilite acele limite maxime pentru tarifele care pot fi aplicate. Estimarea prealabilă, în cazul costurilor identice denotă o diferență minoră între tarifele calculate prin ambele metodologii. În acest caz se va ține cont de influența tuturor parametrilor utilizați la calcule.

În concluzie, impactul asupra sectorului privat depinde de abilitatea operatorilor de a se adapta la noile cerințe impuse de metodologie. În timp ce operatorii mai mari ar putea beneficia de o reglementare clară și flexibilă, cei mai mici ar putea întâmpina dificultăți în a acoperi costurile suplimentare, ceea ce ar putea duce la consolidări pe piața transporturilor.

4.4. Impactul social

Luînd în considerare că beneficiari direcți ai serviciilor de transport sunt călătorii, aprobarea Metodologiei, va avea un impact direct asupra cetățenilor. Printre principalele aspecte identificate în procesul de analiză sunt:

- Accesibilitatea serviciilor de transport - aplicarea unei metodologii clare și transparente de calculare a tarifelor va duce la o mai bună predictibilitate a costurilor de transport pentru pasageri. Acest lucru poate facilita accesul persoanelor din zonele rurale sau cu venituri reduse la servicii de transport regulate, mai ales dacă sunt implementate mecanisme de ajustare a tarifelor în funcție de specificul rutelor locale și de fluxul de pasageri.
- Îmbunătățirea infrastructurii și a calității serviciilor - metodologia propusă prevede acumularea veniturilor necesare pentru reînnoirea parcului de autobuze. Aceasta poate duce la îmbunătățirea condițiilor de transport și la creșterea gradului de confort pentru pasageri, ceea ce va avea un impact pozitiv asupra experienței de călătorie și, implicit, asupra gradului de satisfacție a utilizatorilor.
- Protecția consumatorului - introducerea unui mecanism flexibil de ajustare a tarifelor în funcție de costurile reale și de monitorizarea aplicării corecte a metodologiei va proteja consumatorii împotriva abuzurilor și va asigura o corectitudine în stabilirea tarifelor. În plus, plafonarea tarifelor și posibilitatea majorării lor doar în cazuri justificate oferă un nivel de securitate economică pentru pasageri.
- Impact economic și echitate socială - prin derogările prevăzute pentru rutele mai puțin profitabile (ex. flux mic de pasageri, distanțe mici), metodologia contribuie la menținerea unor servicii de transport în localitățile mai puțin accesibile, evitând astfel excluziunea socială a persoanelor din aceste zone.

Implementarea acestei metodologii va avea un impact social pozitiv, prin îmbunătățirea accesului la transport și protejarea intereselor consumatorilor, cu condiția unei aplicări eficiente și transparente.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Nu au fost identificate.

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Nu au fost identificate.

4.5. Impactul asupra mediului

Noile cerințe ar putea stimula utilizarea vehiculelor mai eficiente energetic și reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Nu au fost identificate

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

-

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

-

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Proiectul a fost transmis spre avizare prealabilă în adresa Consiliilor raionale, Asociațiilor Patronale și CALM, care în mare parte nu au prezentat obiecții conceptuale asupra proiectului.

În cazul Asociațiilor patronale, avizul a fost prezentat doar de către Asociația Patronală a Operatorilor de Transport Rutier, care a formulat mai multe obiecții la proiect. În acest context, pe 28.01.2025 a fost organizată o ședință cu participarea Asociației în cadrul căreia au fost discutate obiecțiile înaintate. Ca urmare, pentru o poarte din obiecțiile înaintate au fost identificate modificările necesare, care au fost incluse în proiect. În cazul obiecțiilor expuse în Anexa nr. 2 la

proiectul Metodologiei, în partea ce ține de valoarea coeficientului de îmbarcare, lungimea rutei și rata impozitelor s-a convenit continuarea discuțiilor în procedura de avizare și consultare publică.

Ca urmare a procesului de consultare publică și avizare a proiectului majoritatea propunerilor și obiecțiilor prezentate au fost acceptate și incluse în proiectul definitivat. Informația detaliată a fost inclusă în tabelul de sinteză.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul de hotărâre a fost supus expertizei juridice și respectiv, expertizei anticorupție în conformitate cu cerințele Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Ca urmare a examinării, expertiza anticorupție a stabilit că în redacția propusă, proiectul nu conține factori și riscuri de corupție.

Expertiza juridică a stabilit că raționamentele expuse de inițiator în notă reflectă motivul elaborării proiectului actului normativ. Suplimentar, au fost formulate mai multe recomandări eferente rigorilor normative, care au fost acceptate și integrate în varianta definitivată a proiectului.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Aprobarea documentului nu presupune modificarea altor acte normative.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Ca urmare a aprobării documentului Agenția Națională Transport Auto urmează să aprobe lista coeficienților de referință, precum și tariful de referință, iar Autoritățile Publice Raionale vor aproba tarifele de referință pentru serviciile regulate în trafic raional.

Secretar General

Angela ȚURCANU