

Robert TOMANEK

ORGANIZACJA RYNKU JAKO CZYNNIK INTEGRACJI USŁUG ZBIOROWEGO TRANSPORTU MIEJSKIEGO

Streszczenie. Widoczne w Polsce, zwłaszcza w największych aglomeracjach, przykłady braku integracji można ograniczać dzięki zmianom organizacji rynków transportu miejskiego. Rozdzielenie funkcji organizatora i operatora transportu ułatwia integrację, gdy na danym rynku działa Zarząd Transportu Miejskiego (ZTM). Dodatkowym atutem ZTM jest skuteczność kontroli systemu finansowania transportu zbiorowego.

MARKET ORGANIZATION AS A FACTOR OF THE COLLECTIVE URBAN TRANSPORT SERVICES INTEGRATION

Summary. There are evident examples of lack of integration in Poland, especially in the largest urban areas, which can be restricted by changes in the urban transport organisation. Separating the functions of transport organiser from operator facilitates integration, when the Public Transport Authority (PTA, Polish acronym: ZTM) operates on a given market. An additional advantage of PTA is its effectiveness in controlling collective transport financing system.

1. WPROWADZENIE

Masowe przewozy, gęsta sieć połączeń i bezpośredni wpływ na warunki życia oraz rozwój gospodarczy powodują, że integracja usług transportu pasażerskiego w aglomeracjach nabiera pierwszorzędno znaczenia zarówno dla konsumentów (pasażerów), jak i władz publicznych prowadzących politykę transportową. Restrukturyzacji transportu zbiorowego towarzyszy w mniejszym lub większym stopniu dezintegracja (jednym z nowszych zjawisk tego typu jest dezintegracja taryfowa w przewozach kolejowych grupy PKP). Powstaje zatem pytanie, czy wprowadzanie konkurencji, a szerzej liberalizacji transportu, można pogodzić z postulatem integracji?

Doświadczenia zebrane w największych aglomeracjach uzasadniają tezę, że także w warunkach konkurencji operatorów na rynku transportu miejskiego integracja jest możliwa. Organizację rynku, opartą na założeniu regulowanej konkurencji pomiędzy operatorami

(model zarządu transportu), cechuje wystarczająca podatność na integrację, a nawet otwartość integracyjna. Dlatego w przypadku dużych systemów transportu zbiorowego (aglomeracje) model regulowanej konkurencji jest szansą na efektywną integrację. Potwierdzają to doświadczenia innych krajów (zarządy transportu miejskiego – *Public Transport Authority* – to dość powszechne rozwiązania w Europie) oraz analiza przebiegu restrukturyzacji transportu miejskiego w Polsce. Przyczyny słabych postępów integracji w polskich aglomeracjach mają bardziej złożoną genezę – wynikają z niedostatków koordynacji polityki transportowej różnych szczebli administracji publicznej oraz ekonomicznego zróżnicowania systemów świadczących usługi zbiorowego transportu miejskiego.

2. INTEGRACJA USŁUG ZBIOROWEGO TRANSPORTU MIEJSKIEGO W WARUNKACH RÓŻNYCH MODELI ORGANIZACJI RYNKU

Uzasadnieniem integracji są korzyści, jakie podmioty rynkowe oraz podmioty polityki transportowej mogą uzyskać w wyniku tego procesu. A. Piskozub za główną przesłankę integracji transportu pasażerskiego uważa skrócenie czasu przewozu (podróży) oraz zaspokojenie pozostałych postulatów przewozowych [2]. Wymienić trzeba tu zwłaszcza postulat wygody, jaką oferuje pasażerowi transport zintegrowany. W warunkach gospodarki rynkowej integracja staje się narzędziem wzrostu konkurencyjności zarówno w układzie podmiotowym (poszczególnych podmiotów rynkowych), jak i systemowym (czyli danego systemu – np. zbiorowego transportu miejskiego) [1].

Realne procesy integracyjne różnią się zaawansowaniem. Docelowy, zintegrowany zbiorowy transport miejski można scharakteryzować następująco:

- oferta przewozowa poszczególnych usługodawców jest skoordynowana,
- stosowany jest jednolity system biletowy,
- obowiązuje jedna taryfa (co nie musi oznaczać identycznych cen),
- stosowany jest wspólny system promocji.

W literaturze przedmiotu zazwyczaj wyróżnia się następujące modele organizacji rynków transportu miejskiego [3,5]:

- deregulacja (usługodawcy konkurują bezpośrednio w zakresie przewozów pasażerów),
- regulacja, gdzie można wyróżnić: rynek zdominowany przez jednego operatora pełniącego *de facto* rolę organizatora oraz rynek z zarządem transportu miejskiego (ZTM), gdzie operatorzy konkurują o zlecenia ZTM, który jest organizatorem transportu; model taki nazywany jest regulowaną konkurencją.

Deregulacja oznacza, że na oligopolistycznym rynku oferenci konkurują ofertą usług zbiorowego transportu miejskiego. Siłą rzeczy integracja usług w takich warunkach jest ograniczona. Trzeba jednak dodać, że każdy rynek rozwija się i w miarę upływu czasu więzi kooperacyjne przybierają na sile, przynajmniej w pewnych obszarach rynku. Umożliwia to nawet oferowanie wspólnych biletów sieciowych - przykładem jest tu rozwój zderegulowanego transportu miejskiego w Wielkiej Brytanii [6,7].

Regulowane rynki transportu miejskiego są podatniejsze na integrację usług niż rynki zderegulowane. Wynika to stąd, że regulowany zbiorowy transport miejski z punktu widzenia klienta jest zmonopolizowany – zatem konsument otrzymuje jedną ofertę. W warunkach regulacji można integrację uzyskać w każdym submodelu – zarówno dominującego operatora, jak i zarządu transportu. W pierwszym przypadku można mówić o integracji usług na poziomie ich wytwarzania bądź na poziomie sprzedaży wg koncepcji podażowej (poprzez tworzenie związków transportowych). W drugim chodzi o integrację usług na poziomie sprzedaży wg koncepcji popytowej (poprzez zarządy transportu miejskiego) [4].

Wprowadzenie modelu dominującego operatora w celu integracji usług może przebiegać dwojako: w drodze fuzji usługodawców albo powołania związku transportowego, który staje się w rzeczywistości dominującym operatorem z uwagi na właściwy dla tego rozwiązania podział rynku i zanik konkurencji pomiędzy operatorami. Fuzja usługodawców na obszarach rozległych aglomeracji, gdzie operatorami tego typu usług są nie tylko jednostki transportu drogowego, ale też szynowego, w tym przedsiębiorstwa kolejowe, ma zazwyczaj bardzo ograniczony zasięg. Dlatego możliwości integracji usług są tu jednak dość ograniczone. Osobną kwestią jest efektywność takiego rozwiązania – prowadzącego do monopolizacji rynku i zaniku konkurencji. Związki transportowe rozpowszechnione są w Niemczech i faktycznie pozwalają na daleko posuniętą integrację. Podobnie jak w przypadku fuzji usługodawców, *de facto* prowadzi to do modelu dominującego operatora, ale poprzez utworzenie struktury kartelowej, którą tworzą operatorzy. Także w tym przypadku następuje monopolizacja rynku i zanik konkurencji.

Wybór regulowanej konkurencji oznacza zachowanie konkurencji pomiędzy operatorami usług przewozowych. Morfologia rynku regulowanego przez zarząd transportu miejskiego nie pozostawia tu wątpliwości – model ten jest otwarty na integrację (teoretycznie w nieograniczonym stopniu). Co więcej, integracja jest czynnikiem efektywności zarządu transportu. Wynika to stąd, że przesłanką efektywności zarządu jest wykorzystanie pozycji monopolistycznej w stosunku do operatorów. Czym większy rynek (a do tego prowadzi integracja), tym możliwości takich oddziaływań są większe.

3. ROLA ZARZĄDÓW TRANSPORTU MIEJSKIEGO W PROCESACH INTEGRACJI

W aglomeracjach, gdzie wprowadzono model z zarządem transportu, zaobserwowano nie tylko wzrost efektywności transportu miejskiego, ale pojawiły się też nowe przedsięwzięcia w zakresie integracji. Liczne doświadczenia w tym zakresie dotyczą policentrycznej aglomeracji katowickiej, gdzie komunalizacja Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Katowicach przebiegała wraz z podziałem tej jednostki, co doprowadziło w 1992 r. do dezintegracji transportu miejskiego przejawiającej się m.in. tym, że:

- przewoźnicy wprowadzili własne bilety, które nie były wzajemnie honorowane – w rezultacie mnożyły się przypadki nakładania mandatów (opłat dodatkowych) za jazdę bez ważnego biletu,
- różnice taryfowe doprowadziły do przypadków ostrej konkurencji cenowej w warunkach dotowanych przewozów – np. w relacjach Tychy-Katowice.

Wobec groźby pogłębienia dezintegracji, gminy centralnej części aglomeracji zdecydowały się skoordynować politykę zbiorowego transportu miejskiego i powołały w tym celu w 1991 r. związek komunalny (Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego), na który przenieśli odpowiednie kompetencje. Związek ten przyjął formułę zarządu transportu zajmującego się organizacją przewozów. Dokonania KZK GOP w zakresie integracji obejmują:

- poszerzenie obszaru Związku w ciągu kilku lat z początkowych 12 do 23 gmin, co pozwoliło objąć jednym systemem prawie całą aglomerację wraz z wieloma gminami jej otoczenia,
- poszerzenie w 1999 r. oferty usług o przewozy tramwajowe, które wcześniej pozostawały poza rynkiem organizowanym przez KZK GOP,

- porozumienia taryfowe zawarte z innymi organizatorami działającymi na obrzeżach aglomeracji, są one źródłem ciekawych doświadczeń, ale niektóre z nich nie przetrwały próby czasu.

Integracyjna innowacyjność zarządów transportu miejskiego wynika stąd, że zarząd transportu miejskiego przejmując niezbędne do finansowania transportu miejskiego kompetencje i środki staje naprzeciw pasażera jako jedyny usługodawca, tym samym pasażer odbiera system transportu miejskiego jako jedność – czyli układ zintegrowany, nawet jeżeli usługi świadczą różni operatorzy. Monopol zarządu transportu miejskiego jest warunkiem trwale zintegrowanej oferty usługowej – podobnie jak w przypadku dominującego operatora. Z jedną zasadniczą różnicą – dzięki monopolowi na rynku operatorów ujawniają się oddziaływania konkurencyjne umożliwiające spadek kosztów oraz wzrost jakości usług. Jest to zatem –paradoksalnie – monopol, który nie jest tożsamy z likwidacją konkurencji. I tu należy doszukiwać się przewagi tego modelu nad innymi – przynajmniej jeżeli chodzi o podatność na procesy integracyjne.

4. BARIERY INTEGRACJI USŁUG NA OBSZARACH AGLOMERACJI

Pomimo osiągnięć na obszarach największych polskich aglomeracji widoczne są wyraźne niedostatki integracji:

- w monocentrycznej aglomeracji warszawskiej, którą cechuje najbardziej zaawansowana integracja, nie rozwiązano problemu integracji komunalnych przewozów transportu miejskiego i lokalnych przewozów kolejowych,
- podobna sytuacja występuje w policentrycznej aglomeracji katowickiej, gdzie dodatkowo nie zintegrowano usług dotyczących całego obszaru aglomeracji,
- w aglomeracji gdańskiej, do problemów obserwowanych w aglomeracjach warszawskiej i katowickiej dochodzi rozdzielnosc rynków transportu miejskiego, głównych ośrodków aglomeracji: Gdańska i Gdyni.

W aglomeracjach warszawskiej i katowickiej działają zarządy transportu miejskiego, obejmujące swą aktywnością większość obszaru tych aglomeracji, natomiast w aglomeracji gdańskiej zarząd funkcjonuje w Gdyni i zajmuje się rynkiem tego miasta oraz niektórych miast sąsiednich.

Na podstawie obserwacji poczynionych w aglomeracjach można zauważyć, że głównymi barierami integracji usług transportu miejskiego są:

- brak koordynacji polityki transportowej samorządów,
- dysproporcje ekonomiczne pomiędzy rynkami, na których miałyby przebiegać procesy integracji usług transportu miejskiego.

Koordynacja polityki transportowej jest niezbędnym warunkiem integracji z uwagi na to, że gestia transportowa w zakresie transportu miejskiego w aglomeracjach znajduje się w wielu jednostkach samorządowych. Koordynacja powinna dotyczyć przynajmniej tak istotnych zagadnień, jak wzajemne relacje cen usług i oferty przewozowej. Dopiero w warunkach koordynacji polityki transportowej można skutecznie podejmować działania integracyjne. Wśród przedsięwzięć tego typu na pierwszym miejscu wymienić trzeba wspólny system dystrybucji usług (sprzedaż biletów oraz informacja pasażerska) – być może powiązany z innymi systemami miejskimi.

W celu koordynacji polityki transportowej samorządy gminne mogą utworzyć związek komunalny, a z samorządem województwa zawrzeć odpowiednie porozumienie (aby doprowadzić do integracji z usługami lokalnych przewozów kolejowych). Alternatywne podejście polegać może na powołaniu stałego organu kolegialnego – z udziałem wszystkich

zainteresowanych. Powołanie związku jest działaniem dalej posuniętym – wiąże się z wydatkami na utworzenie i funkcjonowanie nowej instytucji, jak i z przekazaniem jej przez samorządy części swoich uprawnień (gestii transportowej). W Polsce nie ma związku komunalnego koordynującego politykę transportu miejskiego na odrębnych, zazwyczaj różnie zorganizowanych rynkach. Gdyby samorządy danej aglomeracji chciały połączyć odrębne dziś rynki, takie rozwiązanie należałoby uznać za optymalne. Natomiast w przypadku działań ostrożniejszych, zakładających utrzymanie odrębności organizacyjnej rynków, uzasadnione jest powołanie stałego organu kolegialnego. Trzeba jednak mieć świadomość, że tego typu ciało nie będzie organem uprawnionym do podejmowania decyzji z zakresu polityki transportowej, a jedynie będzie takie decyzje przygotowywać i zalecać ich przyjęcie odpowiednim organom decyzyjnym, co może nie dać oczekiwanego rezultatu, a ponadto będzie czasochłonne.

Różnice ekonomiczne pomiędzy rynkami transportu publicznego na obszarze aglomeracji mogą dotyczyć m.in.:

- wielkości świadczonych usług (mierzonej wolumenem pracy eksploatacyjnej bądź przewozowej),
- efektywności działania,
- stosowanego modelu organizacji rynku.

Różnice te istotnie mogą hamować integrację. Dysproporcje w wielkości systemów zwiększają ryzyko niekorzystnych zmian w funkcjonowaniu i finansowaniu połączonych układów transportowych. Natomiast różnice w efektywności mogą prowadzić do swego rodzaju „równania w dół”, a ponadto potęgują obawy systemu efektywniejszego przed finansowaniem pozostałych. Przy okazji dotowania transportu zbiorowego władze publiczne efektywniej organizujące transport rozważają ryzyko wzrostu zakresu publicznego finansowania transportu zbiorowego.

5. PODSUMOWANIE

Organizacja rynku zbiorowego transportu miejskiego jest istotnym czynnikiem integracji. Model dominującego operatora umożliwia integrację pod warunkiem rozwoju więzi kooperacyjnych pomiędzy usługodawcami – wymaga to fuzji, a przynajmniej zawierania aliansów, co oznacza spadek oddziaływań konkurencyjnych w skali całego rynku. W przypadku rynku z zarządem transportu pomimo konkurencji operatorów możliwa jest integracja. A dzięki konkurencji uzyskuje się większą efektywność i konkurencyjność zbiorowego transportu miejskiego. Przyczyn mniejszych niż można by oczekiwać sukcesów zarządów w zakresie integracji transportu w największych aglomeracjach należy doszukiwać się w lokalnej polityce transportowej, a zwłaszcza niedostatecznej koordynacji polityki poszczególnych samorządów, co uniemożliwia powołanie aglomeracyjnego zarządu transportu zbiorowego. Problemy te potęgują różnice ekonomiczne pomiędzy rynkami istniejącymi na obszarze aglomeracji.

Warunkiem postępu integracji jest intensywniejsza współpraca władz publicznych odpowiedzialnych za transport zbiorowy na obszarach zurbanizowanych oraz poszerzenie zakresu stosunków rynkowych, co powinno ułatwić wyrównanie dysproporcji ekonomicznych i objęcie jednym systemem wszystkich usług zbiorowego transportu pasażerskiego na terenie aglomeracji.

Literatura

1. Burnewicz J.: Międzynarodowe rynki transportowe. Uniwersytet Gdański, Sopot 2004.
2. Gałęzie transportu w zintegrowanym systemie transportowym. Praca zbiorowa pod red. Piskozuba A. WKiŁ, Warszawa 1977.
3. Gospodarowanie w komunikacji miejskiej. Praca zbiorowa pod red. O. Wyszomirskiego, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2002.
4. Tomanek R.: Konkurencyjność transportu miejskiego. AE, Katowice 2002.
5. Wyszomirski O.: Modelowe ujęcie organizacji i zarządzania komunikacją miejską. „Transport Miejski” 2003, nr 2.
6. Wyszomirski O.: Funkcjonowanie rynku komunikacji miejskiej. Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998.
7. Wyszomirski O.: Funkcjonowanie zderegulowanego lokalnego transportu pasażerskiego w Wielkiej Brytanii na przykładzie Leeds i Sheffield. Część I i II, „Transport Miejski” 2001, nr 5,6.

Abstract

Integration is a factor of competitiveness of collective urban transport and the urban areas serviced. There are evident examples of lack of integration in Poland, especially in the largest urban areas, which can be effectively eliminated by changes in the urban transport organisation. Counteracting this threat consists of selecting a strategy for the integration of transport, which would be suitable to the market liberalisation concept assumed. Amongst the various solutions, the concepts of integration at the level of service sales appear particularly flexible: supply-oriented (idea of a union of transport providers) and demand-oriented (idea of PTA). An additional advantage of PTA is its effectiveness in controlling collective transport financing system, resulting in lower transport costs.