

5.5 Zmiana zasad zarządzania transportem zbiorowym – możliwości wprowadzenia przewoźników alternatywnych

Wprowadzanie zmian zasad zarządzania transportem zbiorowym w Opolu poprzedzone być powinno analizą kosztów i korzyści wynikających z tych zmian. Opole jest stosunkowo niewielkim miastem, w którym przewoźnik komunalny MZK Opole Sp. z o.o. obsługuje 100 % przewozów w miejskim transporcie zbiorowym. Przewozy te realizowane są liczbą około 70 autobusów w każdy dzień roboczy. Wszystkie autobusy garażowane są w stosunkowo nowoczesnej i dobrze wyposażonej zajezdni. Pojemność zajezdni przewyższa aktualne potrzeby przewoźnika.

Największym problemem miejskiej spółki komunalnej jest konieczność eksploatacji przestarzałego, wysokopodłogowego taboru. Autobusy marki Ikarus należą do jednych z najstarszych eksploatowanych pojazdów komunikacji miejskiej w kraju. Ich wiek przekroczył 25 lat. Z eksploatacji powinny zostać wycofane również pojazdy marki Jelcz wyprodukowane przed 1995 rokiem.

5.5.1. Możliwość wprowadzenia przewoźników alternatywnych w miejskim transporcie zbiorowym

Wprowadzenie przewoźników alternatywnych dla spółki miejskiej wymagałoby powołania jednostki zarządzającej transportem publicznym, która przejęłaby od MZK Opole kompetencje w zarządzaniu i organizacji transportu miejskiego oraz w sprzedaży biletów. Jednostka taka stanowić będzie odrębną instytucję z własną strukturą organizacyjno – prawną. Należy liczyć się ze znaczącymi kosztami jej funkcjonowania. Zakres kompetencji ograniczony wyłącznie do zarządzania miejską komunikacją zbiorową w Opolu jest zbyt wąski aby uzasadniał powołanie nowej wyspecjalizowanej w tym jednostki. Koszty jej prowadzenia z pewnością przekroczą możliwe do uzyskania oszczędności i inne korzyści. Dodatkowo stwierdzić należy, że wprowadzenie w sieci komunikacji miejskiej, konkurencyjnego dla MZK Opole przewoźnika prywatnego, kosztem zmniejszenia zadań MZK spowoduje wzrost cen za wozokilometr w samej spółce komunalnej. Związane jest to z koniecznością ponoszenia tych samych kosztów stałych co obecnie przy zmniejszonych przychodach. Zatem wprowadzenie przewoźnika prywatnego musiałby być uzasadnione wykazaniem specjalnych korzyści dla mieszkańców miasta.

Jedną z możliwych korzyści wprowadzenia nowego przewoźnika komunikacji miejskiej w Opolu może być zastosowanie przez niego znaczącej ilości nowych autobusów (co najmniej 10 – 15 pojazdów) dających możliwość natychmiastowej eliminacji z ulic miasta najstarszego taboru. Dopuszczanie nowych przewoźników ze starym taborem jest pozbawione sensu i nie wnosi żadnych wymiernych korzyści. Zakup taboru za pieniądze prywatnych inwestorów jest również w pewnym sensie zmniejszeniem obciążeń budżetowych miasta związanych z koniecznością odnowy przestarzałego taboru przewoźnika komunalnego.

5.5.2. Zarządzanie zintegrowanym transportem publicznym

Wprowadzeniu w jednym systemie transportowym wielu przewoźników równoległej zmiany zasad zarządzania transportem publicznym w Opolu. Nowa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nakładać będzie na Urzędy Marszałkowskie obowiązek finansowania autobusowego transportu regionalnego. W związku z powyższym również Urząd Marszałkowski będzie potrzebował jednostki zarządzającej przewozami pasażerskimi. Tworzenie dwóch organizacji o ząbajających się kompetencjach, w sytuacji konieczności wprowadzania integracji komunikacji miejskiej z regionalną na poziomie rozkładów jazdy, taryf i węzłów przesiadkowych pozbawione jest sensu merytorycznego i nie będzie prowadzić do skutecznego rozwiązywania problemów transportowych w regionie.

Proponuje się zatem nawiązanie wzajemnej współpracy miasta Opola z Urzędem Marszałkowskim w celu wspólnego powołania zarządu transportu publicznego, który będzie mógł łączyć kompetencje organizatora przewozów regionalnych i miejskich. Rozwiązanie takie umożliwi wprost stosowanie zintegrowanych jednolitych systemów taryf opłat. Jednocześnie w drodze przetargów na obsługę linii autobusowych wyłaniani będą przewoźnicy, którzy zaoferują najwyższy wymagany standard obsługi za najkorzystniejszą cenę.

Jednostka taka (najlepiej w formie spółki prawa handlowego) finansowana wspólnie przez Prezydenta Miasta Opola oraz Marszałka Województwa Opolskiego pozwoli na kontrolowanie jej funkcjonowania przez obu właścicieli w zależności od wysokości wniesionego kapitału na funkcjonowanie publicznego transportu pasażerskiego. Bezpośrednio wewnątrz tej jednostki lub obok niej jako przedstawiciel właściciela funkcjonować powinien Pełnomocnik Prezydenta Miasta Opola do spraw rozwoju zintegrowanego systemu transportowego, wymieniany w innych częściach opracowania jako osoba odpowiedzialna za wdrożenie i monitorowanie „Programu

rozwoju zintegrowanego systemu transportu miejskiego w Opolu”. Instytucja powyższa może być kompetentna w zakresie podejmowania starań i wdrażania projektów unijnych dotyczących rozwoju transportu publicznego i modernizacji infrastruktury w regionie opolskim.

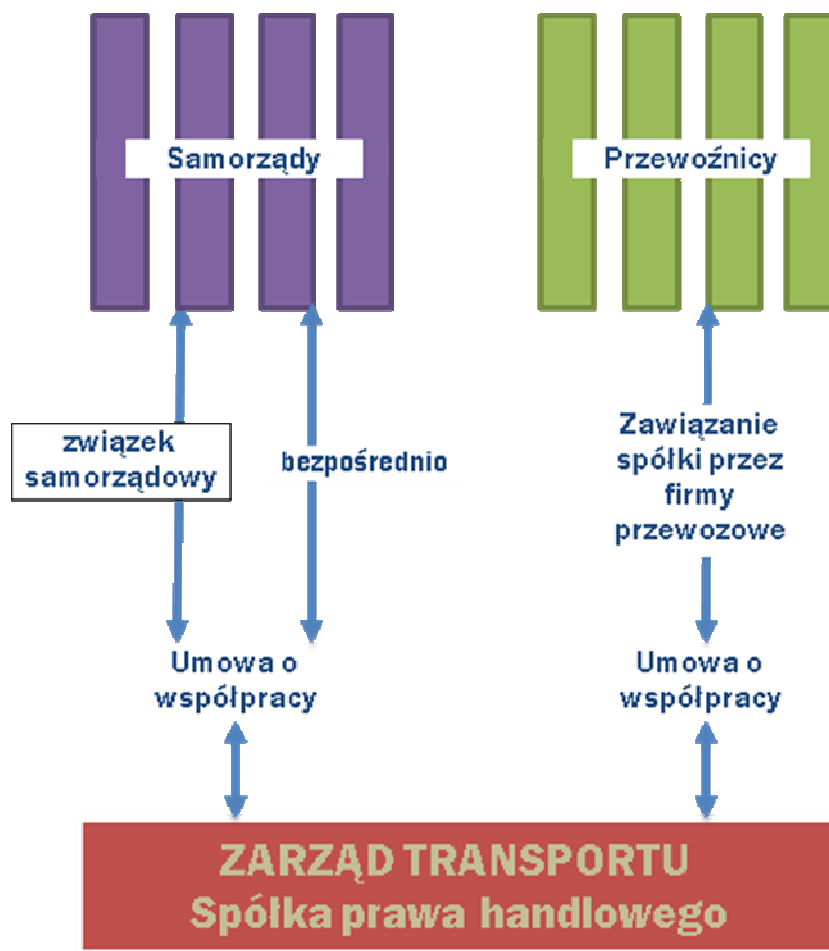
Zarządzanie zintegrowanym transportem publicznym w Europie Zachodniej realizują instytucje powoływane wspólnie przez różne szczeble władz samorządowych odpowiedzialnych ustawowo za organizację komunikacji zbiorowej.

Poniżej przedstawiono analizę możliwości organizacji jednostki zarządzającej zintegrowanym transportem publicznym o zasięgu miejskim i regionalnym.

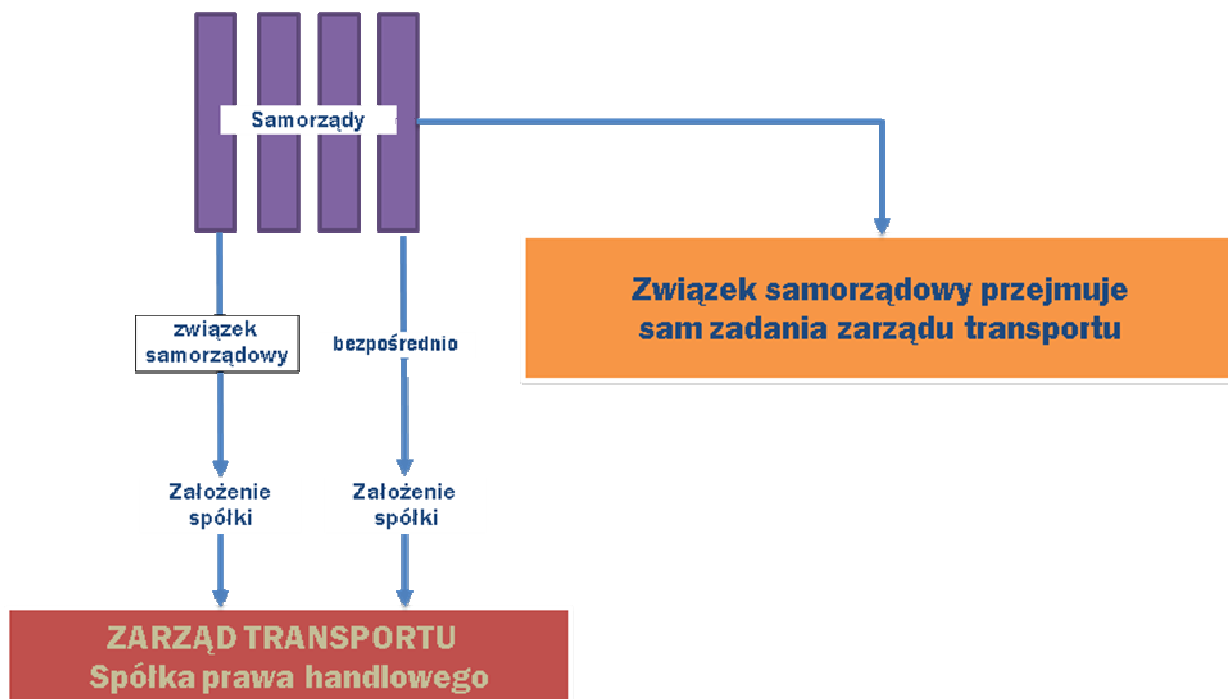
Przykłady zarządzania zintegrowanym transportem w Niemczech.

Zarządzanie transportem zbiorowym w Niemczech ma wiele form. Mimo to efekt w postaci zintegrowanych systemów taryfowych funkcjonuje niemal na dużych obszarach sąsiadujących ze sobą miast i gmin. Często funkcjonują wspólne taryfy na granicach sąsiadujących ze sobą związków transportowych. Systemy zarządzania kształtowały się przez wiele lat a metody zarządzania transportem i rozliczeń pomiędzy parterami są sukcesywnie doskonalone.

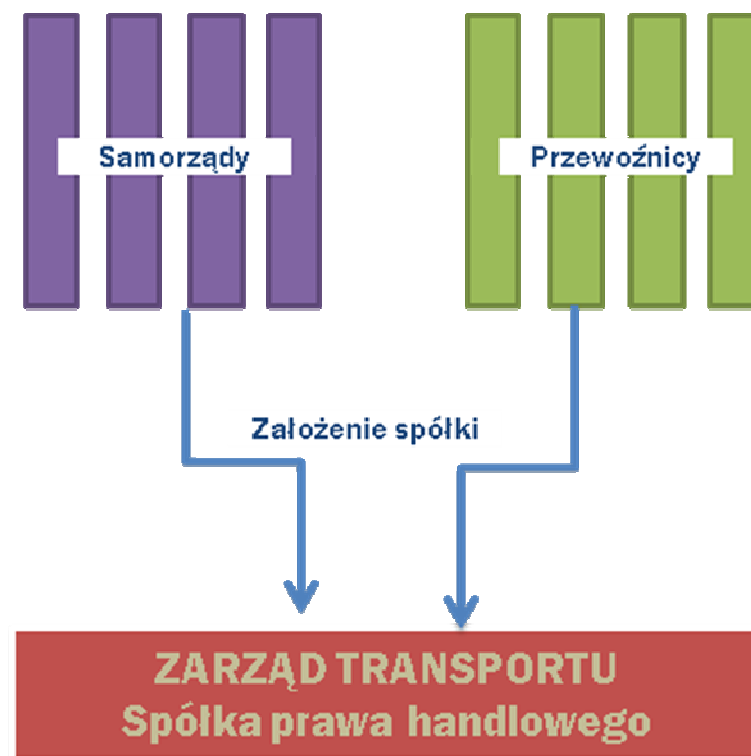
W zależności od warunków miejscowych, ukształtowały się dwa najczęściej spotykane typy jednostek zarządzających transportem: spółki prawa handlowego, związki celowe. Udziałowcami (akcjonariuszami) spółek są przeważnie władze samorządowe różnych szczebli, jak również w niektórych przypadkach ważniejsze firmy przewozowe (kapitał może być publiczny, prywatny lub mieszany). Współpraca samorządów ze spółką zarządzającą transportem może być realizowana bezpośrednio lub pośrednio poprzez związek celowy założony przez zainteresowane władze samorządowe. Rysunki VI.1.6.1-3 przedstawiają trzy podstawowe modele zarządzania transportem regionalnym.



Rys. 5.15. Model zarządzania transportem regionalnym



Rys. 5.16. Model zarządzania transportem regionalnym



Rys. 5.17. Model zarządzania transportem regionalnym

Przykładem największej spółki zarządzającej zintegrowanym transportem zbiorowym w Niemczech jest Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB)¹⁸, którą utworzono w 1996 r. Swoim zasięgiem obejmuje Brandenburgię oraz Berlin (miasto na prawach landu), które są właścicielami spółki, posiadającymi po 1/3 udziałów. Resztę udziałów posiada czternaście powiatów i cztery miasta Brandenburgii.

Spółka zarządza regionalnym i aglomeracyjnym transportem kolejowym (S-Bahn), berlińskim metrem, komunikacją tramwajową, trolejbusową, autobusową i promową, a także dworcami i przystankami (ponad 13,8 tys. szt.). Obsługuje ponad 1000 linii komunikacyjnych, w tym 43 linie kolei regionalnej i 16 – kolei aglomeracyjnej. Jednolita taryfa funkcjonuje od 1999 r.

Spółka swoim zasięgiem obejmuje obszar ponad 30 tys. km² zamieszkiwany przez 5,9 mln osób (w tym Berlin – 891 km² oraz 3,4 mln mieszkańców)¹⁹.

Przykładem zarządzania zintegrowanym transportem publicznym jako związek samorządów jest Celowy Górnołużyczko-Dolnośląski Związek Przedsiębiorstw Komunikacyjnych (ZVON). Obejmuje on swym zasięgiem trzy powiaty wschodniej Saksonii i jedno miasto na prawach powiatu – Görlitz. Celem współpracy jest połączenie ofert przewozowych poszczególnych powiatów (które jednakże same odpowiadają za kształtowanie i finansowanie tych ofert) w zakresie lokalnej komunikacji tramwajowej, autobusowej i kolejowej²⁰. Związek nie jest właścicielem infrastruktury transportowej.

Obszar zainteresowania Związku obejmuje ponad 3 tys. km², z liczbą mieszkańców 455 tys. Komunikacja kolejowa wykonuje ponad 4 mln km. Jednolita taryfa funkcjonuje od 2002 r.

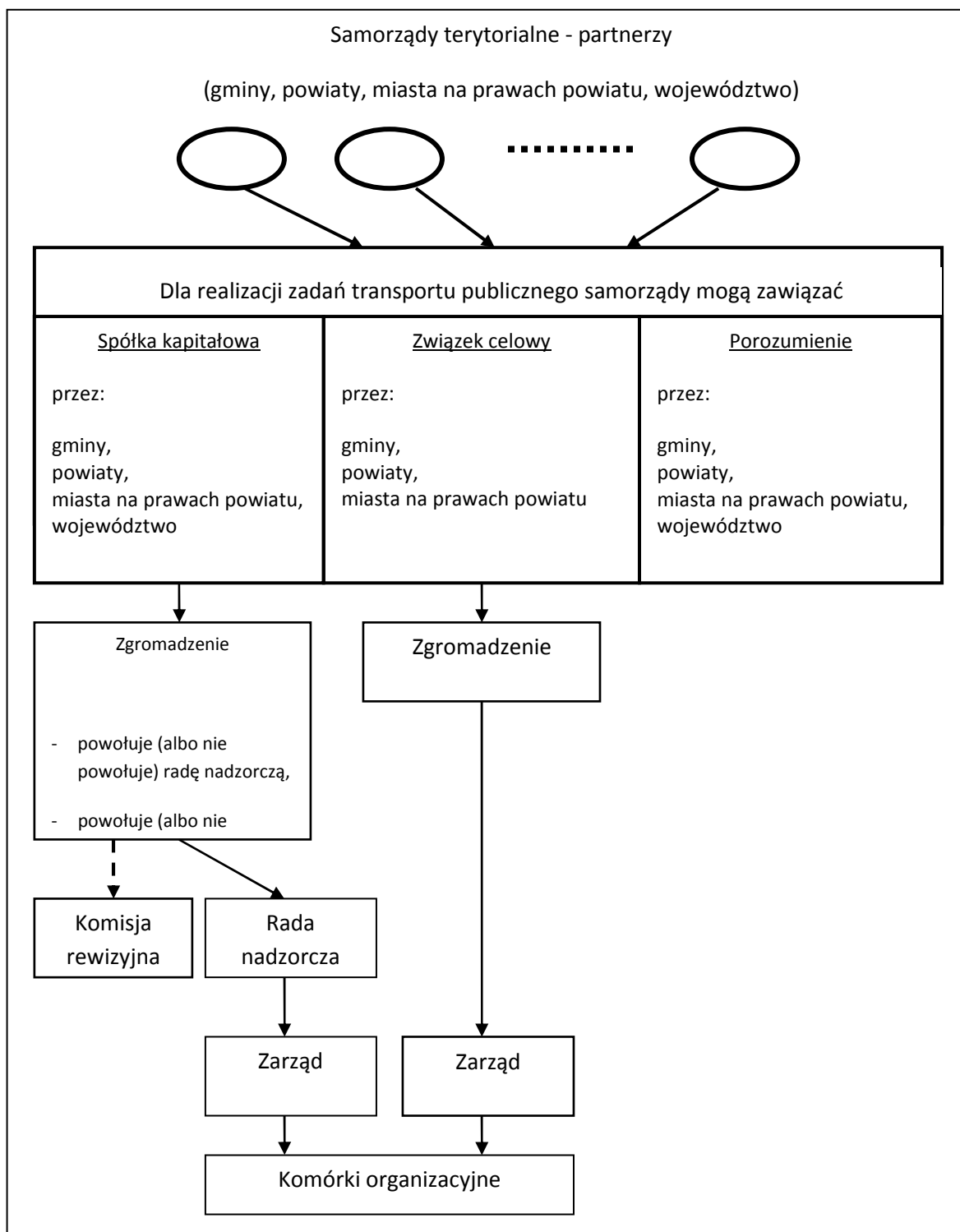
¹⁸ Związek Komunikacyjny Berlin-Brandenburgia.

¹⁹ Średnia gęstość zaludnienia w Berlinie wynosi 3,77 mieszkańców na km², a w Brandenburgii – 86 mieszkańców na km². Źródło: VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH (<http://www.vbbonline.de>)

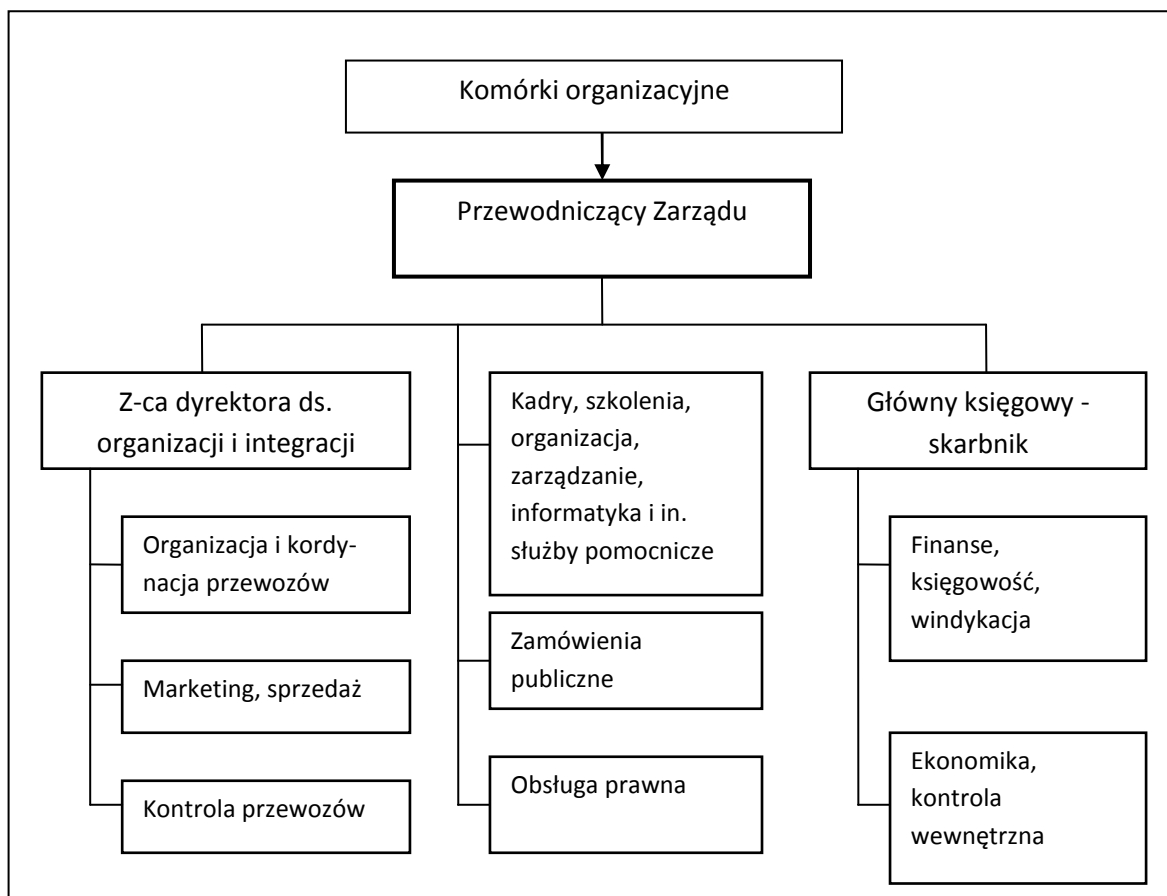
²⁰ Źródło: <http://www.zvon.de>

Możliwości współdziałania w sprawie wspólnej realizacji publicznych zadań przewozowych w Polsce.

Poniższy schemat obrazuje modele współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w sprawie wspólnej realizacji zadań publicznych.



Rys. 5.18. Modele współdziałania jednostek samorządu terytorialnego



Rys. 5.19..Przykładowy schemat organizacyjny jednostki celowej – związku lub spółki – zarządzającej zintegrowanym transportem

W Polsce, w obszarach konurbacji funkcjonują przeważnie zarządy transportu publicznego będące celowymi związkami międzygminnymi zarządzającymi przewozami autobusowymi, tramwajowymi i trolejbusowymi w obszarze działania. Warszawski Zarząd Transportu Miejskiego jest również organizatorem przewozów metrem i koleją miejską. Komunikacją miejską na Górnym Śląsku, która często przekracza granice jednego miasta zarządzają Zarządy Transportu będące związkami międzygminnymi: KZK GOP, MZK Jastrzębie Zdrój, zaś MZK Tychy, MZDiM Jaworzno, ZTZ Rybnik są zarządami jednomiejskimi, leczy wykonują przewozy na terenie sąsiednich gmin na podstawie zawartych umów.

W aglomeracjach monocentrycznych, najczęściej gminy zawierają porozumienia w wyniku których, jednostka zarządzająca przewozami pasażerskimi w jednym mieście zajmuje się

zarządzaniem transportem na terenie sąsiedniej gminy. Według powyższych zasad organizowana jest komunikacja podmiejska wokół większych miast w Polsce: Warszawy, Wrocławia, Krakowa i Poznania oraz wielu mniejszych.

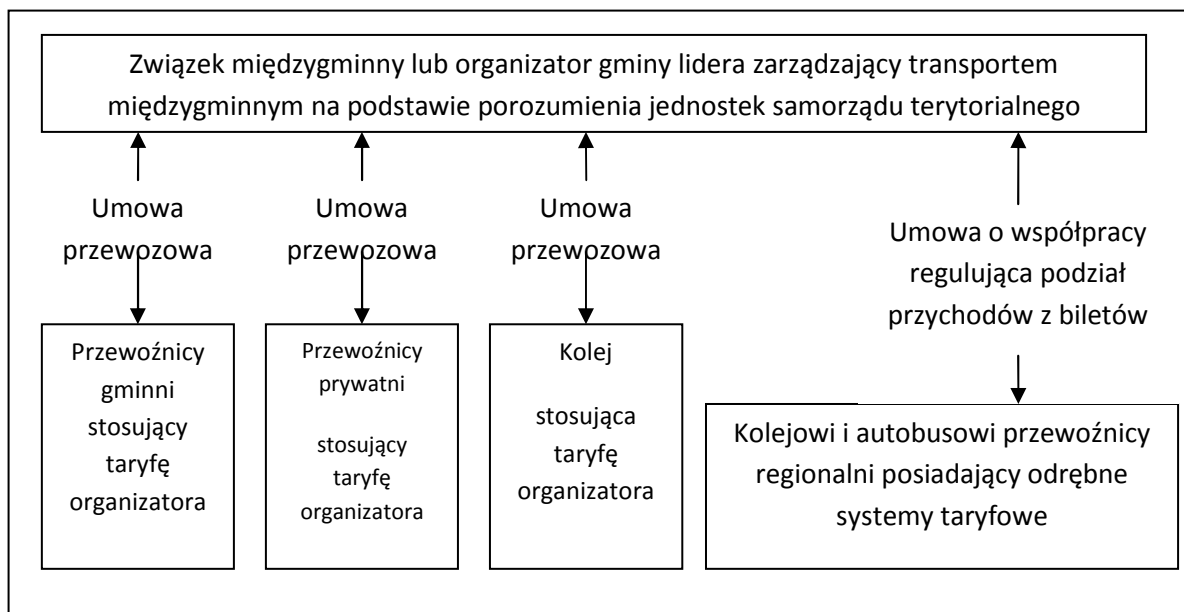
Występują również przypadki porozumień dobrowolnych pomiędzy organizatorami przewozów i przewoźnikami w sprawie stosowania wspólnych biletów dla podróżnych przesiadających się pomiędzy koleją a komunikacją miejską. Bilety takie funkcjonują:

- w województwie kujawsko – pomorskim (bilety BiT i WiT),
- w aglomeracji wrocławskiej (bilet PAT),
- w aglomeracji warszawskiej,
- w województwie śląskim (pomiędzy Katowicami i Tychami),

W aglomeracji wrocławskiej istnieją również wspólne bilety aglomeracyjne pozwalające na korzystanie z wrocławskiej komunikacji miejskiej i komunikacji autobusowej organizowanej przez gminę Kobierzyce.

W niektórych rejonach, na trasach gdzie operatorem przewozów jest dwóch podstawowych przewoźników występują porozumienia pomiędzy przewoźnikami pozwalające na przejazd dowolnie wybranym autobusem na tej samej trasie na podstawie biletu każdego z uczestników porozumienia (np. na trasach: z Kalisza do Ostrowa, z Krotoszyna do Jarocina). Porozumienia tego samego typu zawierają również organizatorzy transportu miejskiego na Górnym Śląsku na trasach gdzie współistnieją linie komunikacyjne obu organizatorów.

Współpracę jednostki celowej lub jednostki samorządu wyznaczonej porozumieniem do reprezentowania pozostałych jednostek, z przewoźnikami stosującymi taryfę opłat ustaloną przez zarząd transportu w oparciu o uchwały rad gmin regulują umowy cywilnoprawne, w których wynagrodzenie przewoźnika jest zależne od wykonanej pracy przewozowej a ryzyko działalności przewozowej spoczywa na zarządzie transportu.



Rys. 5.20. Zasady regulujące współpracę zarządów transportu z przewoźnikami.

Umowa przewozowa reguluje warunki realizacji usług przewozowych oraz wynagrodzenie za te usługi. Jeśli wynagrodzenie przewoźnika, obejmujące przychody ze sprzedaży biletów, jest stałe lub zależne od wykonanej liczby kilometrów, bez względu na liczbę pasażerów, spadek przychodów ze sprzedaży biletów przekłada się na zmniejszenie rentowności organizatora. Jeśli stała jest dopłata budżetowa do przychodów ze sprzedaży biletów, które stanowią przychód przewoźnika, spadek tych przychodów obniża rentowność przewoźnika.

Umowa o współpracy reguluje kwestie związane z podziałem przychodów na styku dwóch systemów taryfowych gdzie funkcjonuje jeden bilet, gdy podróżny kupuje bilet u jednego przewoźnika lub organizatora, a korzysta z usług drugiego.

Możliwość wykorzystania biletu także u innego przewoźnika wymaga odpowiedniego podziału przychodów, np.:

- podział przychodów odpowiednio do ustalonego klucza na podstawie przeliczanej regularnie liczby pasażerów w pojazdach,
- podział przychodów z każdego biletu danej trasy odpowiednio do wykonywanej liczby wozokilometrów przez przewoźników obsługujących tą trasę,
- podział przychodów z przejazdów ponadlokalnych w zależności od ustalonego klucza, proporcjonalnie do długości podróży realizowanych w oparciu o konkretny bilet, przy

założeniu elektronicznej rejestracji miejsca sprzedania i sposobu wykorzystania biletów.

W pierwszym przypadku niezbędne są regularnie przeprowadzane w pojazdach każdego przewoźnika, badania liczby podróży.

W drugim przypadku trasa podróży ustalana jest w oparciu o informacje o początku i celu podróży albo strefie ważności biletu (dane z biletu). Potem w zależności od udziału przewoźników w rynku na tej trasie (lub w obszarze) dzielony jest przychód.

W trzecim przypadku, elektroniczne systemy rejestracji biletów w miejscach sprzedaży oraz w pojazdach pozwalają na ustalenie miejsca sprzedania biletu oraz na proporcję podziału wpływów z jego sprzedaży.

Opolski Zarząd Transportu Publicznego – proponowana struktura zarządzania transportem miejskim i regionalnym w regionie opolskim.

Oczekiwanym efektem zarządzania, na szczeblu regionalnym, aglomeracyjnym transportem publicznym jest integracja komunikacyjna obszaru aglomeracji. Poprzez zintegrowanie różnych środków transportu publicznego powinna nastąpić poprawa dostępności do tego transportu (w tym do sieci autobusowej i kolejowej), a co za tym idzie – przejęcie pasażerów indywidualnego transportu samochodowego. Integracja ta w szczególności będzie polegać na:

- wprowadzeniu zintegrowanego rozkładu jazdy: powiązanie transportu miejskiego i regionalnego poprzez dopasowanie do siebie godzin kursowania, skomunikowanie przesiadek, wspólne sporządzanie planów transportowych, wspólne systemy informacji pasażerskiej,
- wprowadzeniu zintegrowanego systemu biletowego: bilet elektroniczny (będący elektroniczną „portmonetką”), w oparciu o który będzie można realizować przejazdy we wszystkich rodzajach transportu publicznego na obszarze aglomeracji z wykorzystaniem wszelkich uprawnień do ulg.

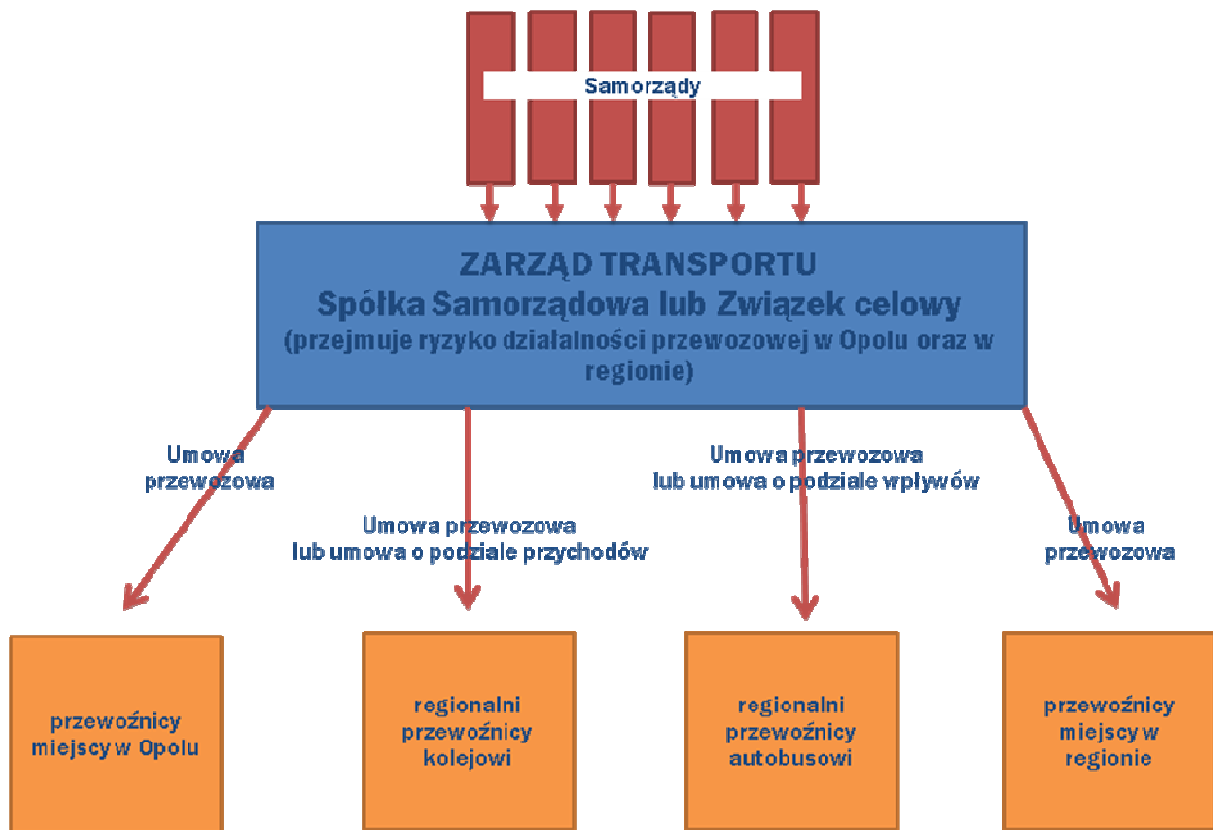
Współdziałanie pomiędzy Opolem a Urzędem Marszałkowskim Województwa Opolskiego może przyjąć formę spółki kapitałowej – która mogłaby zostać utworzona przez gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu oraz województwo.

Wszyscy partnerzy (władze samorządowe) tworzą jeden opolski zarząd transportu w całym regionie. Utworzony przez wszystkich partnerów zarząd transportu zajmować się powinien całością organizacji przewozów pasażerskich w wyznaczonym obszarze aglomeracji.

Zarząd w proponowanej strukturze może wprowadzić zintegrowane taryfy przewozowe przejmując rolę jednostki odpowiedzialnej za emisję, sprzedaż i kontrolę biletów za przejazd publicznymi środkami lokomocji. Wówczas przewoźnicy pobierać będą wynagrodzenie proporcjonalne do zrealizowanej liczby wozokilometrów a ryzyko działalności przewozowej spoczywać będzie na zarządzie transportu. W tego typu rozwiązaniu jednostką decydującą o przyjętym rozkładzie jazdy powinien być zarząd transportu.

Możliwe jest również podzielenie obszaru integracji transportu na rejony i wiązki linii, których obsługa będzie powierzana jednemu operatorowi usług przewozowych. Przychody ze sprzedaży biletów mogą stanowić część wynagrodzenia przewoźnika uzupełnianego rekompensatą wypłacaną przez zarząd transportu. Należy wówczas zbudować elektroniczny system rejestracji biletów sprzedawanych i kasowanych (rejestrowanych) w pojazdach wszystkich przewoźników. Na podstawie danych z powyższego systemu ustala się zasady podziału wpływów ze sprzedaży biletów.

Jeśli wartość wyżej wymienionej rekompensaty ma wartość stałą bądź proporcjonalną do ilości wykonanych wozokilometrów bez względu na wartość sprzedanych biletów to ryzyko działalności przewozowej w poszczególnych obszarach i wiązkach linii będzie po stronie operatora usług przewozowych.



Rys. 5.21. Proponowany model zarządzania transportem miejskim i regionalnym na obszarze aglomeracji opolskiej.

Niezależnie od przyjętego modelu jednym z najbardziej istotnych aspektów współpracy będzie podział wpływów ze sprzedaży biletów. Nawet gdyby przyjąć rozwiązanie gdzie jedynym emitentem biletów byłby opolski zarząd transportu, do którego trafiłyby wszystkie przychody z ich sprzedaży to najważniejszym problemem będzie ustalenie wysokości należnego dofinansowania transportu publicznego przez poszczególnych partnerów finansujących przewozy pasażerskie (samorzady na obszarze wspólnego obszaru taryfowego). W tym celu niezbędne jest zastosowanie elektronicznego systemu rejestrującego sprzedaż biletów oraz ich wykorzystanie w poszczególnych środkach lokomocji tak aby możliwe było wyznaczenie przychodów dla każdej z linii komunikacyjnych i sprawiedliwie podzielenie kosztów jej eksploatacji pomiędzy partnerów.

Wszystkie przedstawione formy współpracy, realizować powinny w sposób najbardziej optymalny oczekiwaną społecznie integrację publicznych środków lokomocji poprzez doprowadzenie do sytuacji gdy w transporcie zbiorowym, w całym regionie obowiązywać będą trzy zasady:

- jeden rozkład jazdy,
- jedną taryfę,
- jeden bilet.

Powyższy efekt w skali regionu opolskiego osiągnąć można wyłącznie poprzez utworzenie zarządu transportu. Możliwe są również inne rozwiązania, włączające w większym stopniu przewoźników do struktur zarządzających transportem, jednak tego typu rozwiązania ze względu na brak silnych dominacji firm przewozowych w regionach nie były do tej pory stosowane w Polsce.

Korzyści wynikające z wprowadzenia zintegrowanego zarządzania transportem w aglomeracji:

- skoordynowana oferta transportu publicznego przy efektywnym wykorzystaniu środków finansowych,
- jednolicie określone warunki dostępu do transportu publicznego na całym obszarze aglomeracji,
- racjonalne planowanie inwestycyjne (wieloletnie umowy z przewoźnikami),
- możliwość dokładnego wyznaczenia wpływów z biletów,
- możliwość precyzyjnego ustalenia warunków rozliczeń pokrywania kosztów funkcjonowania systemu transportowego przez poszczególne gminy,
- pełna wiedza na temat rentowności linii i poszczególnych kursów,
- możliwość rozszerzenia systemu transportowego na obszary innych gmin,
- możliwość skuteczniejszego egzekwowania opłat za przejazdy,
- koncentracja wiedzy i doświadczenia ekspertów w jednym miejscu.

Proponowany zakres zadań Opolskiego Zarządu Transportu:

- wykonywanie badań i analiz ruchu transportu publicznego na obszarze aglomeracji w celu określenia zapotrzebowania na transport publiczny,
- zmiana aktualnych i tworzenie nowych połączeń komunikacyjnych na obszarze działania oraz łączenie linii w zadania, które są następnie przydzielane poszczególnym przewoźnikom,
- opracowywanie projektów rozkładów jazdy, bądź założeń ramowych do tych projektów,
- zawieranie umów z przewoźnikami, jak również kontrola świadczonych usług przewozowych,
- przygotowywanie projektów taryf opłat za przejazdy,
- kontrola systemu dystrybucji biletów i wnoszonych za przejazdy opłat,
- rozpatrywanie wniosków i wydawanie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz zezwoleń na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w transporcie drogowym, a także kontrolowanie przedsiębiorców, którym wydano takie zezwolenia,
- ustalanie lokalizacji przystanków (stacji), planowanie ich wyposażenia i modernizacji, w tym modernizacji węzłów przesiadkowych (w porozumieniu z właścicielami infrastruktury),
- integracja wszystkich form transportu: komunikacji zbiorowej z komunikacją indywidualną, ruchem pieszym i rowerowym,
- prowadzenie rozliczeń wpływów z biletów zintegrowanych pomiędzy organizatorami i przewoźnikami transportu publicznego,
- prowadzenie rozliczeń dofinansowania transportu przez samorzady,
- prowadzenie działań marketingowych,
- prowadzenie przedsięwzięć z zakresu rozwoju transportu w regionie.