Zasady regulacji i podstawy prawne funkcjonowania transportu zbiorowego

PORTAL

MATERIALY DYDAKTYCZNE W ZAKRESIE TRANSPORTU

Material w formie pisemnej 2003

Wyniki finansowanych przez UE prac badawczych w dziedzinie transportu miejskiego

www.eu-portal.net

Informacje dotyczące korzystania z niniejszych materiałów:

Celem projektu PORTAL jest zapoznanie czytelnika z wynikami badań Unii Europejskiej w dziedzinie transportu lokalnego i regionalnego za pośrednictwem nowych kursów edukacyjnych i szkoleniowych oraz materiałów dydaktycznych. Odbiorcami niniejszego projektu są instytucje szkolnictwa wyższego.

Ze względu na objętość oraz (w niektórych przypadkach) liczbę poszczególnych projektów, nie jest możliwe szczegółowe wyjaśnienie każdego uzyskanego wyniku i zamieszczenie go w niniejszych materiałach.

Niniejszy zbiór materiałów powinien raczej funkcjonować jako PORTAL (brama) i ułatwiać wykładowcom dostęp do poszczególnych projektów i szczegółowych wyników badań.

Dlatego też niniejszy materiał nie rości sobie prawa do kompletności.

Ze względu na zróżnicowane oczekiwania wykładowców co do niniejszych materiałów, od „dostarczenia zarysu wyników badań unijnych na dany temat" po „dostarczenie szczegółowych wyników badań konkretnego projektu badawczego", starano się dojść do kompromisu i (mniej więcej) zaspokoić oczekiwania wszystkich grup odbiorców.

Poniższe kompendium zawiera wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektów unijnych oraz wyniki uzupełniające krajowych projektów badawczych.

PORTAL pragnie podziękować partnerom i współpracownikom poniższych projektów. Pełną lista projektów, konsorcjów oraz cytowaną bibliografię podano na końcu opracowania.

Niniejsze materiały zawierające wyniki badań w dziedzinie **„Ram regulacyjnych i ustawodawstwa w transporcie publicznym"** zostały opracowane przez następujące osoby: Wilfried Anreiter i Daniel Kampus (z FGM-AMOR; Forschungsgesellschaft Mobilität gemein. GmbH – Austrian Mobility Research), Malachy Buckeridge (Mendes Ltd.) oraz Graham Lightfoot (CILTI, The Chartered Institute of Logistics & Transport in Ireland) w 2001 roku i zostały skompilowane po przeprowadzeniu warsztatów połączonych z wykładami w 2002 roku.

MARETOPE

ISOTOPE

QUATTRO

FISCUS

LEDA

SORT-IT

Spis treści

1. Wstęp 5
   - Zdefiniowanie Ram Regulacyjnych Publicznego Transportu Pasażerskiego 6
   - Zarys debaty unijnej na temat regulacji transportu pasażerskiego 7
     - Ograniczenia wewnętrzne i zewnętrzne 7
   - Wyzwania dla transportu publicznego w przyszłości 7
   - Powiązanie z polityką unijną 8
2. Różnice narodowe/dostosowania lokalne-obraz przeszłych i przyszłych kierunków rozwoju w publicznym transporcie pasażerskim 11
   - Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 1 11
   - Wstęp 11
   - rzeszłość – ogólne/tradycyjne podejścia do sektora publicznych usług transportowych 12
   - Proces przejściowy 12
   - Nowe rozwiązania – droga przed nami 14
   - Wnioski 15
   - Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 1 16
   - Zalecane lektury dla Modułu 1 17
3. Podejścia do zapewniania transportu publicznego 18
   - Specyficzne wyniki edukacyjne 18
   - Wstęp 18
   - Inicjatywy rynkowe 20
   - Inicjatywa władz 21
   - 3.1 Różne role władz w systemach inicjatyw władz oraz inicjatyw rynkowych 22
   - Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 2 23
   - Zalecane lektury dla Modułu 2 23
4. Poziomy planowania i kontroli w transporcie publicznym 25
   - Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 3 25
   - Wstęp 25
   - Przedstawienie form organizacyjnych za pomocą powyższych koncepcji na poziomie systemowym 27
   - Dzielenie decyzji pomiędzy graczy 29
   - Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 3 30
   - Zalecane lektury dla Modułu 3 31
5. Stosunki umowne pomiędzy graczami przy dostarczaniu transportu publicznego 32
   - Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 4 32
   - Wstęp 32
     - Podział ryzyka 33
     - Typy konfliktów 34
     - Własność a korzystanie 34
     - Planowanie sztywne (fixed) a planowanie elastyczne (flexible) 35
   - Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 4 37
   - Zalecane lektury dla Modułu 4. 37

6. Zapewnienie jakości w systemach transportu publicznego 38
Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 5 38
Wstęp 38
Pętla Jakości (Quality loop) 38
Projektowanie kontraktu 39
Integracja 40
Ulepszanie 40
Przykład: Lindau, Niemcy. 41
Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 5 42
Zalecane lektury dla Modułu 5 42
7. Polityka finansowania i przyznawania dotacji w transporcie publicznym 44
Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 6 44
Wstęp 44
Aspekty finansowe 45
Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 6 53
7.1 Zalecane lektury dla Modułu 6 53
8. Studia Przypadku i Badane Miejsca 55
Wstęp 55
Austria 55
Dania 56
Finlandia 57
Francja 59
Niemcy 59
Irlandia 61
Polska 62
Hiszpania 62
Szwecja 63
Holandia 64
Wielka Brytania 64
9. Glosariusz terminów 67
10. Bibliografia 69
11. Jakość i benchmarking w transporcie publicznym – Konsorcja poszczególnych projektów 71

1. Wstęp

Przedmowa do podzielonych na moduły materiałów dydaktycznych

Niniejszy materiał edukacyjny został zaprojektowany jako materiał dydaktyczny dla wykładowców i uczestników kursu, mający stanowić dla nich pomoc w procesie poszerzania wiedzy na temat współczesnego rozwoju badań europejskich w dziedzinie transportu. PORTAL opracował serię sześciu modułów dydaktycznych. Materiał, na bazie którego zostały one stworzone, jest oparty na wynikach badań projektów finansowanych przez Unię Europejską, takich jak MARETOPE, ISOTOPE QUATTRO, FISCUS oraz w mniejszym stopniu LEDA i SORT-IT. Materiał dydaktyczny został opracowany w taki sposób, aby umożliwić organizatorom kursu włączenie go do już istniejących kursów edukacyjnych. Mogą one także stanowić oddzielne serie modułów jako suplement do już istniejących kursów. Alternatywą może być wykorzystanie tego materiału przez uczestników kursu jako materiału dodatkowego do kursów, których głównym polem zainteresowania nie jest transport publiczny, lecz na które mają wpływ badania z tej dziedziny. Można do nich zaliczyć kursy dotyczące Planowania Przestrzennego, Architektury, Inżynierii Cywilnej, Administracji Publicznej i Ekonomii.

Należy podkreślić, że materiały, o których mowa, zostały również w dużym stopniu utworzone w oparciu o wyniki innych badań sponsorowanych przez Unię Europejską, mianowicie projektu MARETOPE. Zachęca się kursantów i innych użytkowników materiałów do sięgnięcia do tych wyników w celu poszerzenia wiedzy i w celach informacyjnych, w szczególności przy poszukiwaniu informacji dotyczących studium przypadku poszczególnych krajów i miast (wiele fragmentów kolejnych modułów zostało bezpośrednio zaczerpniętych z projektu MARETOPE). Dla przejrzystości, każdy moduł rozpoczyna się ogólnym wstępem oraz odpowiednią listą oczekiwanych wyników edukacyjnych odnoszącymi się do danego modułu. Jako pomoc dla organizatorów i uczestników kursu przygotowano zestaw dwudziestu czterech prezentacji w programie MS Powerpoint, uzupełniających kolejne moduły. Zostały one pogrupowane w zależności od stopnia powiązania z danym modułem.

Specyficzne wyniki edukacyjne dla niniejszych materiałów dydaktycznych

Po ukończeniu sześciu modułów, uczestnicy kursu zdobędą następującą wiedzę oraz umiejętności:

- Poznanie ogólnego obrazu sytuacji regulacyjnej i polityki europejskiego transportu publicznego
- Poznanie najważniejszych zmian strukturalnych w Europie
- Pozyskanie podstawowych informacji na temat procedur zawierania umów i finansowania stosowanych we Wspólnocie Europejskiej
- Zrozumienie kwestii związanych z procesami podejmowania decyzji dotyczących rozwoju i wprowadzania w życie polityki dotyczącej publicznego transportu pasażerskiego w zmienionym środowisku rynkowym
- Poznanie kwestii dotyczących jakości, które są kluczowe przy zapewnianiu publicznego transportu w zmienionym środowisku

- Znajomość i zrozumienie kluczowych kwestii finansowych związanych z wprowadzaniem w życie zmienionych procesów w transporcie publicznym
- Umiejętność udzielania porad bądź konsultacji administracji miejskiej lub innym potencjalnym dostawcom transportu publicznego, jak również podmioty mające wpływ na kierunek polityki na szczeblu regionalnym i narodowym
- Zrozumienie stanowisk różnych grup interesariuszy (operatorzy, władze, konsultanci, przemysłowcy, klienci)
- Zrozumienie i zbadanie kwestii poruszonych w każdym z tematów omówionych w kolejnych modułach
- Umiejętność wyszukania dodatkowych informacji i tekstów dotyczących każdego tematu.

Metodologia Oceny

Zakłada się, że uczestnicy kursu powinni być oceniani po zapoznaniu się z serią modułów. Jednakże, wobec szerokiej gamy metodologii oceny stosowanych w europejskich systemach edukacyjnych, dokładne wskazanie metodologii oceny do wykorzystania przy ocenie wyników studentów niniejszych materiałów dydaktycznych świadczyłoby o zbytnim narzucaniu własnego zdania i zbytniej pewności siebie autorów projektu PORTAL. Według założeń projektu PORTAL, zaznajomienie studentów z niniejszym materiałem powinno zająć 6-10 godzin (w zależności od warunków w poszczególnych ośrodkach kształcenia oraz wykorzystania materiałów dodatkowych i nacisku, jaki prowadzący położą na poszczególne aspekty niniejszego materiału). Ocena może opierać się na dyskusjach w grupach i zadaniach wykonanych przez poszczególnych studentów (zadania takie mogą bazować na doświadczeniu zawodowym, sytuacji zawodowej lub poziomie wykształcenia studentów). Załączono krótką listę propozycji Ćwiczeń i Zadań, jednakże stanowią one jedynie sugestię i nie są obowiązkowe, ponieważ warunki kształcenia mogą być różne w różnych krajach.

Studia przypadku i badane miejsca

Załączono również wybór studiów przypadku do wykorzystania wraz z niniejszymi materiałami dydaktycznymi. Studia przypadku dobrano w taki sposób, aby stanowiły przekrój rozwoju i rozwiązań transportu pasażerskiego w ostatnich latach, gdy regiony, miasta i państwa stawiają czoła zmieniającemu się środowisku rynku publicznego transportu pasażerskiego oraz koniecznym zmianom w istniejących ramach regulacyjnych. Jako pomoc dla studentów załączono schemat zmian w przepisach regulacyjnych na szczeblu państwowym. Powinno to ułatwić studentom umieszczenie badań poszczególnych miast w kontekście narodowym. Można wtedy dokonać porównania na szczeblu krajowym lub regionalnym.

1.1 Zdefiniowanie Ram Regulacyjnych Publicznego Transportu Pasażerskiego

Poniższa definicja ram regulacyjnych publicznego transportu pasażerskiego została przyjęta przez projekt PORTAL jako definicja robocza i będzie się ona pojawiać w pierwszym punkcie każdego modułu.

Temat „ram regulacyjnych transportu publicznego” zawiera w sobie aspekty prawne oraz organizacyjne. W ostatnich latach ramy te przeszły szereg istotnych zmian spowodowanych zmianami w priorytetach politycznych zaproponowane przez ustawodawstwo Unii Europejskiej,

prowadzące do powstania bardziej zderegulowanego rynku transportu publicznego, umożliwiającego zaistnienie pewnej formy kontrolowanej konkurencji. Transport publiczny ma na celu osiągnięcie efektywności ekonomicznej, wysokiej jakości usług oraz przejrzystości swojego działania i organizacji. Cele te mogą zostać osiągnięte, pod warunkiem że stosunki pomiędzy władzami a operatorami będą kreatywne i dojrzałe. Jak zazwyczaj, współpraca jest tutaj kluczem do sukcesu, opóźnienia będą kosztować więcej czasu, energii i pieniędzy.

Ramy regulacyjne określają sposób projektowania, planowania i zapewniania usług transportowych. Należy zatem określić przejrzyste zasady współpracy pomiędzy poszczególnymi ogniwami danego systemu. Konieczne jest zwłaszcza precyzyjne zdefiniowanie takich istotnych kwestii, jak podział obowiązków i zakres ponoszonego ryzyka.

Operatorzy różnych gałęzi transportu, podlegający różnym organom władz oraz działający na różnych terenach muszą umieć współistnieć w tym samym czasie i na tym samym terenie. Ponadto, zarząd transportu musi wyznaczyć wspólne cele strategiczne dla danej strefy miejskiej wspólnie z władzami z innych obszarów, aby doprowadzić do zmniejszenia natężenia ruchu i zapewnić odpowiednią ochronę środowiska.

Wiele miast na całym świecie jest dowodem na istnienie polityki transportowej, w której równowagę pomiędzy prywatnymi i publicznymi środkami komunikacji miejskiej można osiągnąć jedynie poprzez zastosowanie skoordynowanych środków tzw. „ciągnij" i „pchaj" (ang."pull" i "push"). „Ciągnij", by podnieść jakość usług transportu publicznego, i „pchaj", by ograniczyć transport za pomocą samochodów prywatnych w pewnych miejscach i w pewnych okresach czasu.

1.2 Zarys debaty unijnej na temat regulacji transportu pasażerskiego

Ograniczenia wewnętrzne i zewnętrzne

Ze strukturami transportu publicznego związanych jest kilka tematów, które ich bezpośrednio nie dotyczą, lecz mają na nie pewien wpływ natury regulacyjnej.

Zostaną one omówione szczegółowo tam, gdzie to konieczne. Należą do nich:

- analizy prawne
- planowanie operacyjne
- planowanie transportu
- kwestie proceduralne
- rozwój technologiczny

1.3 Wyzwania dla transportu publicznego w przyszłości

Podstawą efektywnego transportu publicznego są jego ramy regulacyjne. Jedynie przejrzysta i otwarta struktura pozwoli operatorom (prywatnym i publicznym) stworzyć dobrze funkcjonujące systemy transportu, które sprostają wymaganiom przyszłości i zapewnią:

- wydajność ekonomiczną (skrócenie czasu transportu, wydłużenie czasu wolnego)

- wydajność ekologiczną (zmniejszenie natężenia ruchu, polepszenie stanu środowiska)
- jakość usług (skrócenie czasu transportu, wydłużenie czasu wolnego)
- promowanie intermodalności
- konkurencyjność

Ostatnio, transport publiczny stara się zapewnić lepszą jakość życia pasażerów poprzez ciągłą mobilność szerokich rzesz społeczeństwa. Historycznie, głównymi użytkownikami transportu zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach, były osoby o niższych dochodach. Tak to mogło wyglądać w przeszłości, ale jeśli ma zostać wprowadzona deregulacja i ma się rozwinąć wolny rynek, który spełni powyższe kryteria, musi zmienić się pochodzenie społeczne potencjalnych użytkowników. Ma to ogromne znaczenie, ponieważ przejście z korzystania z samochodów osobowych do korzystania z transportu publicznego może mieć wpływ na środowisko oraz aspekty ekologiczne życia w mieście i w dużych rejonach zurbanizowanych w Europie. Aby mogła nastąpić taka zmiana myślenia, transport publiczny musi być atrakcyjny dla użytkowników i mieć perspektywy rozwoju na przyszłość. Wyzwaniem dla wszystkich będzie w przyszłości poszerzenie kręgu użytkowników transportu publicznego i sprawienie, aby stał się on ich ulubionym środkiem transportu na co dzień.

1.4 Powiązanie z polityką unijną

Istnieje wiele przyczyn, dla których kwestia analizy ram prawnych i regulacyjnych lokalnego transportu publicznego oraz proponowane rozwiązania, mające na celu ułatwienie przejścia do nowych systemów jest lepiej rozwiązana na szczeblu europejskim niż regionalnym, narodowym czy prywatnym.

W tym kontekście istnieje wiele potrzeb i implikacji na szczeblu europejskim. Odnoszą się one do zakończenia kształtowania Rynku Wewnętrznego w sektorze transportu i zmierzają do otwarcia się go na dostawców usług i wyposażenia z innych Państw Członkowskich, jak również przyjęcia zasad zdrowej konkurencji, polityki transportowej i dbania o środowisko. Wymaga to harmonijnego pogodzenia tych zasad na poziomie globalnym i makro, przy jednoczesnym zachowaniu zasady subsydiarności.

Obecne zasady rządzące dokonywaniem wypłat pomocy finansowej dla sektora publicznego w przypadku kontraktów obejmujących transport lokalny zostały ustalone w Regulacji nr 1191/69/EC. Przewiduje ona konieczność wydawania wezwań do przetargu w przypadku kontraktów na zaplanowane usługi transportu publicznego świadczone m. in. dzięki subwencjom państwowym.

We wrześniu 2000 roku Komisja Europejska przedstawiła w Parlamencie Europejskim propozycję wprowadzenia nowej Regulacji (nr 2000/0212) w odpowiedzi na zaobserwowane zmiany na rynku publicznych przewozów pasażerskich oraz potrzebę unowocześnienia transportu publicznego. Przewiduje ona, że subwencje dla sektora publicznego zostaną

przeznaczone na zabezpieczone usługi transportu publicznego lub że wprowadzone zostaną kontrolowane opłaty i ulgi dla określonych grup użytkowników. Jeśli Regulacja ta weszłaby w życie, zastąpiłaby Regulację nr 1191/69. Po rozpatrzeniu poprawek zaproponowanych przez Parlament Europejski, w lutym 2002 roku została przedstawiona odpowiednio zmieniona propozycja w tej sprawie.

Stworzenie wspólnych minimalnych odniesień dla struktury prawnej i regulacyjnej na skalę europejską również przyniesie bezpośrednie korzyści operatorom i zarządom transportu w całej Europie. Ułatwi to tzw. benchmarking systemów mobilnych i będzie stanowić dużą zachętę do wprowadzania ulepszeń oraz będzie krokiem naprzód ku ustanowieniu jednego rynku poprzez zmniejszenie istniejących barier instytucjonalnych i prawnych, które uniemożliwiają działanie konkurencji na szczeblu europejskim, co stanowi kolejne potwierdzenie słuszności podejścia europejskiego.

Biorąc pod uwagę wkład niniejszego projektu do **polityki Unii Europejskiej**, ma on przede wszystkim oczywiste powiązania z celami określonymi we **Wspólnej Polityce Transportowej** poprzez ocenę wpływu tych zmian na struktury prawne i organizacyjne oraz stworzenie narzędzi, które ułatwią ich udoskonalenie i dokończenie ich implementacji. Wpływ Wspólnej Polityki Transportowej oraz zastosowanie Polityki Konkurencji Unii Europejskiej w dziedzinie Transportu Publicznego nie są obecnie jasne. Projekt MARETOPE pokazał, że wszystkie państwa zbadały różne modele deregulacji i obecnie przechodzą przez proces wprowadzania Polityki Unii Europejskiej na swoim terenie.

Będzie to miało duży wpływ na rynek transportu i bezpośrednio wpłynie na jakość usług, co z kolei wywrze wpływ na zapotrzebowanie na mobilność i przyczyni się do przybliżenia się do osiągnięcia celu zrównoważonej mobilności.

Do innych pokrewnych dziedzin polityki Unii Europejskiej, które bezpośrednio lub pośrednio skorzystają z prowadzonych badań, należą:

- **Zakończenie kształtowania Rynku Wewnętrznego**, poprzez przyspieszenie całkowitego otwarcia rynku transportu dla konkurencji z innych Państw Członkowskich, znosząc bariery uniemożliwiające swobodne świadczenie usług;
- **Ochrona konsumenta**, ponieważ szybka i efektywna zmiana obecnej sytuacji w wielu Państwach Członkowskich będzie wymagała cięć budżetowych, ulepszenia transportu publicznego i dostarczania usług wysokiej jakości, a nawet obniżenia cen;
- **Cele społeczne**, powyższe zmiany ułatwią także mobilność mniej zamożnej części społeczeństwa, skracając czas transportu i wydłużając w ten sposób czas, który można przeznaczyć na rozrywkę, czyli podnosząc jakość życia;
- Ulepszenie **sfery zatrudnienia** poprzez zapewnienie lepszego dostępu do miejsc pracy;
- Poprawienie **warunków pracy**, poprzez usunięcie niedociągnięć występujących w środowisku pracy zakładów transportu publicznego;

Jeden z głównych wyników niniejszego badania, tj. aktualny przegląd obecnej struktury prawnej, organizacyjnej i finansowej systemów transportu publicznego, będzie stanowić podstawę dla przyszłego ustawodawstwa unijnego i krajowego w tej dziedzinie i może w konsekwencji prowadzić do wypracowania wspólnych punktów na szczeblu paneuropejskim.

Dodatkowa wartość dodana Wspólnoty będzie również wynikać ze ścisłej współpracy z prowadzonymi badaniami na szczeblu europejskim i w innych Państwach Członkowskich. Projekt badawczy prowadzony pod auspicjami Unii Europejskiej przez międzynarodowe konsorcjum – gdzie każdy z partnerów posiada własne sieci transportowe – jest najlepszym sposobem zebrania wszystkich informacji i przyczynienia się do skutecznego ich rozpropagowania.

W celu przeprowadzenia analizy implikacji Polityki Unijnej oraz jej wpływu na szczeblu narodowym i regionalnym, Unia Europejska zainicjowała szereg projektów badawczych, mających na celu poznanie stanu sektora usług transportu pasażerskiego w Państwach Członkowskich oraz wyzwań, jakie stoją przed nimi przy wprowadzaniu tej polityki. Ponadto, Komisja Europejska zainicjowała badania nad obecnym stanem zmian oraz możliwymi kierunkami rozwoju w Państwach Członkowskich oraz Państwach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej państwom. Główne badania naukowe przeprowadzone do tej pory są następujące:

W ramach 4-ego Programu Ramowego wiele projektów, takich jak ISOTOPE, czy QUATTRO, było poświęconych kwestii wypracowania ram regulacyjnych. W ramach 5-ego Programu Ramowego, MARETOPE okazał się najskuteczniejszym programem jeśli chodzi o rozwiązywanie problemów dostosowania i zarządzania procesami transformacji, biorąc pod uwagę różne punkty widzenia poszczególnych grup interesariuszy oraz potencjalne konflikty, mogące wystąpić w wyniku przeprowadzanych transformacji.

Poniższe trzy duże projekty badawcze finansowane przez Unię Europejską w dziedzinie transportu publicznego stanowią źródło informacji dla omawianego Tematu i zostały wymienione, tak jak to podano w nagłówku modułu:

- **ISOTOPE**, Improved Structure and Organisation for Transport Operations of Passengers in Europe (Ulepszona Struktura i Działanie Transportu Pasażerskiego w Europie) (4-ty Projekt Ramowy)

- **QUATTRO**, Quality Approach in tendering urban public transport operations (Podejście jakościowe przy przetargach w miejskim transporcie publicznym) (4-ty Program Ramowy)

- **MARETOPE**, Managing and Assessing Regulatory Evolution in Local Public Transport Operations in Europe (Zarządzanie i ocena ewolucji przepisów regulacyjnych w lokalnym transporcie publicznym w Europie) (5-ty Program Ramowy)

- **LEDA, SORT-IT** zostały wzięte pod uwagę jako możliwe źródło uzyskania dodatkowych informacji, lecz okazało się, że brakuje w nich zbyt wielu istotnych informacji dotyczących omawianego Tematu, aby można je było uwzględnić w niniejszych materiałach dydaktycznych.

2. Różnice narodowe/dostosowania lokalne- obraz przeszłych i przyszłych kierunków rozwoju w publicznym transporcie pasażerskim

2.1 Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 1

Po ukończeniu niniejszego modułu, uczestnicy kursu zrozumieją następujące kwestie:

- Źródła obecnej sytuacji publicznego transportu pasażerskiego w Europie,
- Wpływ, jaki wywiera polityka Unii Europejskiej na rynki wewnętrzne Państw Członkowskich w czasie prób ich przystosowania się do zmieniającego się środowiska rynkowego,
- Ograniczenia nałożone na organy władz, które wprowadzają politykę unijną za pomocą istniejących zwyczajów procedur regulacyjnych,
- Kroki podejmowane przez wiele państw w celu wprowadzenia bardziej otwartej polityki transportowej zgodnej z polityką unijną oraz pożądanymi zwyczajami,
- Proponowane możliwe przyszłe kierunki rozwoju.

2.2 Wstęp

Gdy badamy obecną sytuację dotyczącą publicznych usług transportowych w Europie, zauważamy, że dzisiejsze wyzwania mają swoje korzenie w przeszłości. W XIX wieku rozwinęły się krajowe systemy kolejowe zakładane przez sektor prywatny oraz lokalne systemy transportowe.

Od początków XX wieku zaznaczyła się rola rządu jako instytucji zapewniającej usługi transportowe na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Państwo stało się właścicielem i instytucją regulującą obsługiwany rynek. W ostatnim ćwierćwieczu XX stulecia zapoczątkowała się tendencja do zmniejszenia udziału państwa w transporcie. Miało na to wpływ wiele czynników. Koszty związane z inwestycjami w nowoczesny system transportowy oraz towarzyszące im koszty rozwoju technologicznego oraz nowe systemy unijnych przepisów regulacyjnych zmusiły organy władz do poszukiwania nowych sposobów rozwinięcia rynku. Wiele modeli dawało możliwości wprowadzenia zmian.

Zderegularyzowany otwarty rynek oferował jeden zestaw propozycji, zdecentralizowany model krajów Europy Wschodniej okazał się szczególnym wyzwaniem, podczas gdy opcja utrzymania zamkniętego rynku opartego głównie na utrzymaniu monopolu państwowego nie wchodzi w grę na większości obszaru Unii Europejskiej oraz w państwach ubiegających się o członkostwo. Potrzeba tych zmian została wywołana również przez konieczność zbadania i zarządzania środowiskiem przepisów regulacyjnych, w którym musiały nastąpić zmiany, wraz z jednoczesnym dążeniem do pogodzenia nowych systemów regulacyjnych z tymi, które działają na nowych rynkach. Jak wynika to z niniejszego modułu, trzy wyzwania nadal pozostają do zrealizowania i jest oczywiste, że żadne państwo czy region nie opowiada się jedynie za jednym

rozwiązaniem wybranym z wielu, lecz raczej za strukturą mieszaną i odpowiednio dopasowaną do ogólnych ram regulacyjnych proponowanych w dyrektywie unijnej.

2.3 rzeszłość – ogólne/tradycyjne podejścia do sektora publicznych usług transportowych

Ciekawe jest, że im dalej sięgamy w przeszłość niektórych państw europejskich, tym bardziej widać, że transport publiczny był dawniej bardzo zliberalizowany. Dopiero na początku XX wieku rządy państwowe zaczęły wprowadzać przepisy regulujące transport publiczny. W połowie XX wieku większość związanych z nim interesów była już w rękach rządu.

W większości sprawozdań z poszczególnych krajów rozdzielono „przeszłość" od „procesu przejściowego", który następował w pewnym momencie i zmierzał do umożliwienia bardziej niezależnego funkcjonowania firm zajmujących się transportem publicznym.

Państwa Europy Północno-Zachodniej jako pierwsze były świadkami wprowadzania i korzystania na szeroką skalę z samochodów prywatnych, co prowadziło do zmniejszenia liczby klientów transportu publicznego i podwyższyło koszty ponoszone przez przedsiębiorców. W późniejszym etapie zmiany okazały się oczywiste w krajach Europy Południowej (zwłaszcza w Grecji, Hiszpanii i Portugalii).

Oczywiście, na państwa Europy Środkowej duży wpływ wywarł w przeszłości komunizm. Głównymi czynnikami były tutaj wzajemne dotacje, niskie taryfy, duża liczba klientów (przy bardzo niskiej liczbie właścicieli samochodów) oraz centralistyczna organizacja państwa.

Należy zauważyć, że zmiany wprowadzone w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych nie zawsze zmierzały do jednej z form liberalizacji rynku, jak tego można by się spodziewać. Na przykład w Finlandii rady miejskie wykupiły firmy autobusowe w celu zapewnienia ciągłości usług, ponieważ usługi te nie były już opłacalne. Struktura własności w transporcie publicznym w Europie waha się od całkowicie niezależnych firm prywatnych, po przedsiębiorstwa państwowe. Wiele systemów Państw Członkowskich stanowi mieszankę tych dwóch modeli.

2.4 Proces przejściowy

Ogólne trendy w procesie przejściowym, zarówno w Europie zachodniej, jak i środkowej, polegają na decentralizacji władzy samorządów oraz na stworzeniu bardziej formalnych i wyraźnych procedur dotyczących usług, które są praktyczne dla społeczeństwa, lecz jednocześnie nie są dochodowe. W wielu krajach pojawiła się konkurencja, w innych niedługo się pojawi. W wielu państwach główne prawo ustawodawcze zostało unowocześnione, aby ułatwić wprowadzanie powyższych zmian.

Główna siła napędowa zmian w większości krajów europejskich była natury finansowej: pokrycie kosztów transportu publicznego było uważane za zbyt niskie, zaś dotacje za zbyt wysokie. Jednakże inne siły napędowe również odegrały tutaj dużą rolę:

- potrzeba podniesienia jakości usług, aby lepiej zrealizować cele sieci obywateli
- potrzeba bardziej wydajnego i skutecznego wykorzystywania funduszy finansowych, aby doprowadzić do pozytywnych zmian w podziale intermodalnym środków transportu i liczbie pasażerów
- umocnienie pozycji klientów poprzez danie im możliwości wpływania na organizację transportu publicznego

- stworzenie odpowiednich zrównoważonych ram finansowych dotyczących wykorzystania funduszy publicznych

- przyszłe europejskie przepisy regulujące transport miejski

Wpływ rozwoju gospodarczego oraz zwiększająca się liczba użytkowników samochodów również miały tutaj ogromne znaczenie, jak to opisano wcześniej.

Interesujące będzie zbadanie, jaki wpływ wywrze nowe ustawodawstwo Unii Europejskiej na dostawców usług mieszanych. Kontrakty na mieszane sieci kolejowo-autobusowe będą dopuszczalne tylko wtedy, jeżeli istniały one w momencie wejścia w życie nowych przepisów regulacyjnych. Jednakże, dla nowo powstających usług będzie zapewne konieczne rozgraniczenie tych usług (jeżeli organy władz nie będą chciały, aby na usługi kolejowe były przeprowadzane otwarte przetargi).

W wielu krajach zaczęła się formułować konkurencja w sektorze usług, który to system niedługo zadomowi się tutaj na dobre, a proces przejściowy ma to ułatwić. Organy władz odegrały tutaj dużą rolę, ponieważ miały możliwość uczynienia z transportu publicznego narzędzia rozwoju urbanistycznego. Tam, gdzie pojawiła się konkurencja, podniosła się efektywność. Ponieważ zwiększenia liczby pasażerów nie udało się dzięki temu uzyskać, stworzono nowe, ulepszone narzędzia w celu polepszenia jakości usług w systemie konkurencyjnym.

W Wielkiej Brytanii zmiany te zostały przeprowadzone na największą skalę. Poza Londynem wprowadzono system konkurencyjny na drogach, oraz dodatkowo przeprowadzono przetargi na niedochodowe usługi. Tam, gdzie niedociągnięcia rynku stwarzały bariery, wprowadzano nowe narzędzia, aby je pokonać.

Inne kraje dopiero rozpoczęły ten proces. Istniejące przeszkody, to w jaki sposób zachować integrację w środowisku konkurencyjnym oraz w jaki sposób sprywatyzować instytucje państwowe. W krajach tych oczekiwane wyniki zmian wydają się być mniejsze niż wysiłek, który będzie potrzebny do przeprowadzenia tych zmian. Jednakże zmiany są konieczne z powodu kłopotów finansowych, jako że znika możliwość wzajemnego finansowania. Wykorzystanie poddostawców okazało się pierwszym krokiem w celu poprawienia efektywności.

W Europie Środkowej siła napędowa jest trochę inna niż w Europie Zachodniej. Sytuacja finansowa rządów centralnych miała główny wpływ (nawet większy niż w niektórych Państwach Członkowskich z południowej części Europy) na rozwój w dziedzinie transportu. W wielu krajach ograniczenia budżetowe doprowadziły do procesu decentralizacji, nie zapewniając wymaganych środków finansowych na niższym szczeblu, co doprowadziło do ograniczenia usług. Ponadto liczba pasażerów spadła tutaj z powodu większego stopnia zmotoryzowania obywateli, które miało miejsce wcześniej w Europie Zachodniej. W niektórych krajach Europy Środkowej znacznie wzrosły ceny, podczas gdy inne kraje – pod wpływem presji społecznej – utrzymały ceny na dotychczasowym niskim poziomie. Jednakże, liberalizacja z pewnością jest przeprowadzana w Europie Środkowej, czasem nawet szybciej niż w Europie Zachodniej. Wprowadzana się bądź przygotowuje zmiany prawne, aby dostosować się do standardów unijnych przy przystępowaniu do Unii Europejskiej.

Ciekawostką w Europie wydaje się być to, że stolice (bądź regiony wokół stolic) są traktowane inaczej niż pozostałe części kraju. Słynnymi przykładami tego procesu jest Londyn i Paryż, lecz również Dublin, Bruksela, Ateny i Kopenhaga objęte są innym systemem niż inne miasta w tym samym kraju (w niektórych przypadkach jednakże drugie co do wielkości miasta działają według tego samego „specjalnego systemu"). Ten specjalny system jest zwykle wywołany dużą złożonością sieci transportowej, w tym usług kolejowych. Zazwyczaj tempo liberalizacji w tych „specjalnych strefach" jest niższe w porównaniu z pozostałą częścią kraju. Jeśli przyjrzymy się

europejskiemu szczeblowi sektora usług transportowych, możemy zauważyć, do jakiego stopnia ten specjalny system w niektórych miastach nie nadąża za „procesem przejściowym". Powstaje też pytanie, czy w ogóle przekształci się on w „nowy system", tak jak inne części kraju.

Interesujące będzie zbadanie, jaki wpływ wywrze nowe ustawodawstwo Unii Europejskiej na dostawców usług mieszanych. W akapicie dotyczącym „rozwoju na szczeblu unijnym" zauważyliśmy, że kontrakty na mieszane sieci kolejowo-autobusowe będą dopuszczalne tylko w przypadku gdy istniały one w momencie wejścia w życie nowych przepisów regulacyjnych. Jednakże, dla nowo powstających usług będzie zapewne konieczne rozgraniczenie tych usług (jeżeli organy władz nie będą chciały, aby na usługi kolejowe były przeprowadzane otwarte przetargi).

Inną cechą „procesu przejściowego" jest specjalne podejście do usług kolejowych. Jest rzeczą oczywistą, że techniczne przepisy regulacyjne są równe dla usług kolejowych i drogowych. Jednakże, zazwyczaj również podejście do zawierania kontraktów i przeprowadzania przetargów jest różne dla tych dwóch gałęzi transportu. Można to wytłumaczyć tym, że liberalizacja usług kolejowych jest trudniejsza do przeprowadzenia niż w przypadku usług drogowych. Jednakże w wielu krajach sprawa własności (operatorzy kolei państwowych) także odgrywa istotną rolę w tym procesie. Wiele krajów nie chce ryzykować kolejnym zadłużeniem swoich firm kolejowych w obliczu konkurencji ze strony innych firm.

2.5 Nowe rozwiązania – droga przed nami

Wielka Brytania stanowi jeden z nielicznych przykładów krajów, w których „nowe pomysły" są już w pewnym sensie stosowane w praktyce. Dość szybkie tempo liberalizacji w latach 80-tych, które miało również wiele wad, było przyczyną bardziej umiarkowanego podejścia w najnowszym planie polityki transportowej. Stąd, Wielka Brytania wychodzi obecnie poza „nowe rozwiązania".

Patrząc na Europę, można zauważyć, że najszybszy rozwój w dziedzinie liberalizacji ma miejsce w średnich miastach (np. w Finlandii). W niektórych krajach, takich jak Holandia czy Irlandia, oczekuje się wiele fundamentalnych zmian, które mają zajść po wprowadzeniu nowych systemów regulacyjnych w najbliższych latach. Nie można zatem raczej powiedzieć więcej o „nowych pomysłach" w tych krajach.

Ciekawym elementem zmiany w kierunku tendencji rynkowych jest potrzeba wprowadzenia innego rodzaju regulacji (przede wszystkim przeprowadzenie nie tyle deregulacji, co „ponownej regulacji"). Ponadto, rządy muszą ustanowić ciała nadzorujące, które nie dopuszczą do nadużywania władzy (podmiot, który będzie zapewniał uczciwą konkurencję). Ograniczenie stanowi oczywiście to, że rynek transportu publicznego nie miał wiele styczności z tego typu strukturą, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym. W Holandii ustanowiono specjalną instytucję, mającą wspierać samorządy m. in. w przeprowadzaniu przetargów i zawieraniu kontraktów.

Jednym z nowych zjawisk, które ma miejsce w wielu krajach Europy Środkowej (np. na Litwie, w Polsce i w Bułgarii), jest pojawienie się nowych uczestników rynku transportu oferujących usługi za pośrednictwem minibusów. Tego typu usługi mogą być bardzo dochodowe w tych krajach. Większość prywatnych przedsiębiorców wykorzystuje niejasną sytuację regulacyjną w miastach i (często) raczej „beznadziejną" kondycję publicznych firm transportowych. Dla firm zajmujących się transportem publicznym, z niskimi cenami i brakiem środków z powodu niewypłaconych dotacji, konkurowanie z tymi prywatnymi liniami autobusowymi, obsługującymi dochodowe drogi w obrębie miast, jest często niemożliwe.

Ciekawe, że w niektórych krajach władze próbują wspomóc pojawianie się „nowych pomysłów" poprzez ustalanie w swojej polityce czy nawet ustawodawstwie minimalnego procentu udziału rynku, który ma zostać poddany procedurze przetargowej (np. w Danii, czy w Holandii).

Przyglądanie się z bliska wpływowi, jaki może wywierać struktura legislacyjna Unii Europejskiej na działanie danego Państwa Członkowskiego jest trudnym zadaniem, ponieważ celujemy do dwóch ruchomych tarcz. Zatwierdzone ustawodawstwo unijne nie zostało jeszcze przyjęte. Również wiele inicjatyw regulacyjnych czeka na swoją kolej.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę przygotowane przez poszczególne kraje sprawozdania, jest oczywiste, że objęcie lokalnego i regionalnego transportu nowym ustawodawstwem unijnym będzie miało ogromne znaczenie w niektórych krajach.

Dla wielu instytucji transportu lokalnego i regionalnego w całej Europie – mimo dokonanych już prób – zawieranie kontraktów, a zwłaszcza ogłaszanie przetargów, nie jest jeszcze zjawiskiem powszechnym. Będzie musiało to ulec zmianie.

Do pewnego stopnia w przypadku kolei oraz w dużych miastach, w których są usługi mieszane, operatorzy nadal mogą podpisywać kontrakty bezpośrednio, co ma nieco mniejszy wpływ niż konkurencyjne przetargi. Jednakże, zwłaszcza w średnich co do wielkości miastach europejskich, w których zawiera się kontrakty usługowe powyżej limitu wyznaczonego przez Unię Europejską, lecz nie mające możliwości wykluczenia pewnych przepisów z powodu kolei, trzeba będzie stawić czoła następującym zmianom:

- Konkurencyjne przetargi
- Kontrakty zawierane na maksymalnie 5 lat
- Zmiana pozycji państwowych przedsiębiorstw oraz oddzielne rozliczenia dla kontraktów na usługi publiczne

W wyniku tego, może zostać ustanowiony wolny rynek operatorów transportu publicznego w Europie w pierwszym rzędzie ma poziomie średnich miast i regionów, podczas gdy małe miasta, które same zapewniają sobie usługi (poniżej pułapu unijnego) lub duże miasta z liniami kolejowymi, będą korzystać ze zwolnień, aby utrzymać bardziej chroniony rynek.

2.6 Wnioski

W krajach Europy Zachodniej i Południowej zaobserwowano w ostatnich latach dwa różne podejścia: podejście „bottom up” (z dołu do góry), w którym przedsiębiorcom transportowym pozwolono rozwijać swoje usługi dość swobodnie, po czym dostosowano do tego strukturę praną i instytucjonalną; oraz podejście „top down” (z góry na dół), w którym najpierw przeprowadzono zmiany prawne i instytucjonalne, a rzeczywistość miała odpowiedzieć na tę nową sytuację instytucjonalną.

Zarząd państwowy (np. w Aarhus, Atenach, Paryżu czy Amsterdamie) oraz powiązanie z prawem unijnym będzie w przyszłości trudne do pogodzenia. Mimo że „sprawa własności” nie stanowi przedmiotu dyskusji na szczeblu unijnym – stosunek do tej kwestii jest neutralny – jest on nadal aktualny w kontekście krajowym i regionalnym.

Własność państwowa przedsiębiorstw przystępujących do przetargu na usługi nie bardzo pasuje do zawierania kontraktów i ogłaszania przetargów. W wielu miastach, zwłaszcza w stolicach, takich jak Ateny, w ogóle nie widać, żeby sprawa własności stanowiła jakiś problem. Jednakże, będzie to miało znaczenie w przyszłości w podejściu do przetargów. Oczywiście przepisy regulacyjne Unii Europejskiej (ich projekty) jasno pokazują, że przedsiębiorstwa państwowe nie mają żadnych podstaw do tego, by były wyłączone z jakichkolwiek przepisów unijnych dotyczących procedury kontraktowej lub przetargowej.

Jedną z wielkich kontrowersji dotyczącą transportu publicznego, wywodzącą się z przeszłości jest fakt, że boomy gospodarcze nie okazały się korzystne dla dostawców usług transportowych. Coraz więcej osób mogło sobie pozwolić na posiadanie własnego samochodu, podczas gdy z drugiej strony koszty transportu publicznego wzrosły. Niemożność kontrolowania wykorzystania samochodów prywatnych zwłaszcza w dużych strefach miejskich doprowadzi do konfliktu z polityka unijną. W związku z tym, tematy i środki z tym związane, takie jak skala czy korzystanie z prywatnych pojazdów nie może nadal być dozwolone na dotychczasowym poziomie. Zignorowanie takiego niekontrolowanego korzystania z samochodów, zwłaszcza w strefach zurbanizowanych, automatycznie doprowadza do konfliktu z polityką unijną w sferze środowiska, wykorzystania ziemi, zagospodarowania przestrzennego i planowania. Istnieją również koszty ekonomiczne związane ze zdrowiem i jakością życia, powstałe na skutek zanieczyszczenia miast, a także koszty związane z dostarczaniem infrastruktury drogowej i parkingów.

Poziomy dotacji są różne, na przykład we Francji dochody z opłat stanowią średnio około 54% wszelkich kosztów operacyjnych sieci transportowej. W Holandii pokrycie kosztów jest rzędu, zależnie od regionu, 35-40%. Jednakże, powyższe liczby powinny być traktowane z ostrożnością, ponieważ różne są metody ich obliczeń.

Przyglądając się z bliska modelowi organizacyjnemu zastosowanemu w projekcie MARETOPE, można wyciągnąć wniosek, że nie jest łatwe narzucenie krajom jednego modelu (np. koncesje z inicjatywy władz wraz z bezpośrednimi kontraktami), ponieważ w wielu krajach stosowanych jest jednocześnie wiele różnych form organizacyjnych. Ciekawym wpływem nowego ustawodawstwa unijnego może być to, że średnie co do wielkości miasta w różnych krajach mogą stać się bardziej porównywalne (w kwestii organizacji, przetargów i kontraktów) niż, np. średnie i duże miasta w tym samym kraju, ponieważ jedynie średnie miasta będą w pełni podlegać przepisom unijnym.

Można też w końcu znaleźć jedną wspólną cechę dla Europy. W Europie nie ma w zasadzie regionu, w którym przetargi lub przynajmniej kontrakty nie byłyby istotne. Oczywiście, udział elementów konkurencyjnych w procedurach jest znacznie zróżnicowany, zaś czas trwania kontraktów waha się od kilku lat do np. 30 lat (w Tuluzie). Niemniej jednak kwestia ta, wraz ze strukturą wypracowywaną obecnie na szczeblu europejskim, jest niezwykle istotna.

2.7 Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 1

Poniższe Ćwiczenia i Zadania nie są obowiązkowe ani nie wyczerpują tematu. Autorzy projektu PORTAL są świadomi, że systemy edukacyjne są różne w różnych krajach i z tego powodu ćwiczenia te są jedynie sugestią. Nie mają one zastąpić prac, jakie prowadzący kurs mogliby chcieć zlecić studentom w celu poszerzenia wiadomości. Celem tych ćwiczeń jest jedynie sprawdzenie wiedzy i umiejętności nabytych w czasie korzystania z niniejszych materiałów:

1. Zarysuj rozwój ustawodawstwa, jaki miał miejsce w czasie rozwoju publicznego transportu pasażerskiego w Europie od połowy XX wieku. Zilustruj swoją odpowiedź, odwołując się do konkretnych doświadczeń trzech Państw Członkowskich**.**
2. Dokonaj oceny Wspólnej Polityki Unii Europejskiej w Dziedzinie Transportu oraz zbadaj, jaki wpływ miały zmiany przepisów regulacyjnych, które zaszły w Unii Europejskiej od połowy lat 90-tych.

2.8 Zalecane lektury dla Modułu 1

European Commission (1996), The citizen's network - Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe, Green Paper, Directorate-General VII Transport, Brussels.

European Commission (1998), Developing the Citizen's Network, communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee, COM(1998)431, Directorate-General VII Transport, Brussels.

EQUIP Research Consortium (2001), Transport Research – 5th. Framework Programme – Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

FISCUS Research Consortium (1999), *Cost Evaluation and Financing Schemes for Urban Transport Systems,* Transport Research – Fourth Framework Programme – Final report

ISOTOPE Research Consortium (1997), *Improved Structure and Organization for Urban Transport Operations of Passengers in Europe*, Transport Research – Fourth Framework Programme – Report 51, 177 pp., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

MARETOPE (2001), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

QUATTRO Research Consortium (1998), *Quality approach in tendering urban public transport operations*, Transport Research - Fourth Framework Programme Urban Transport - Report 76, 229 pp., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

SORT-IT Research Consortium (1998) Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

3. Podejścia do zapewniania transportu publicznego

3.1 Specyficzne wyniki edukacyjne

Po ukończeniu niniejszego modułu, uczestnicy kursu zrozumieją następujące kwestie:

- Wprowadzenie struktur regulacyjnych przez państwa oraz organy władz regulacyjnych, które definiują konkurencję w dziedzinie publicznego transportu pasażerskiego jako „na drogach" i „poza drogami" (ang. „on-road' i off-road").
- Różne modele, które wpłynęły na decyzje krajowych i regionalnych organów władz przy wprowadzaniu w życie polityki konkurencji.
- Różne modele konkurencji brane pod uwagę przez organy władz w celu wprowadzenia konkurencji na rynku publicznego transportu pasażerskiego.
- Rola poszczególnych czynników wpływających na usługi publicznego transportu pasażerskiego.

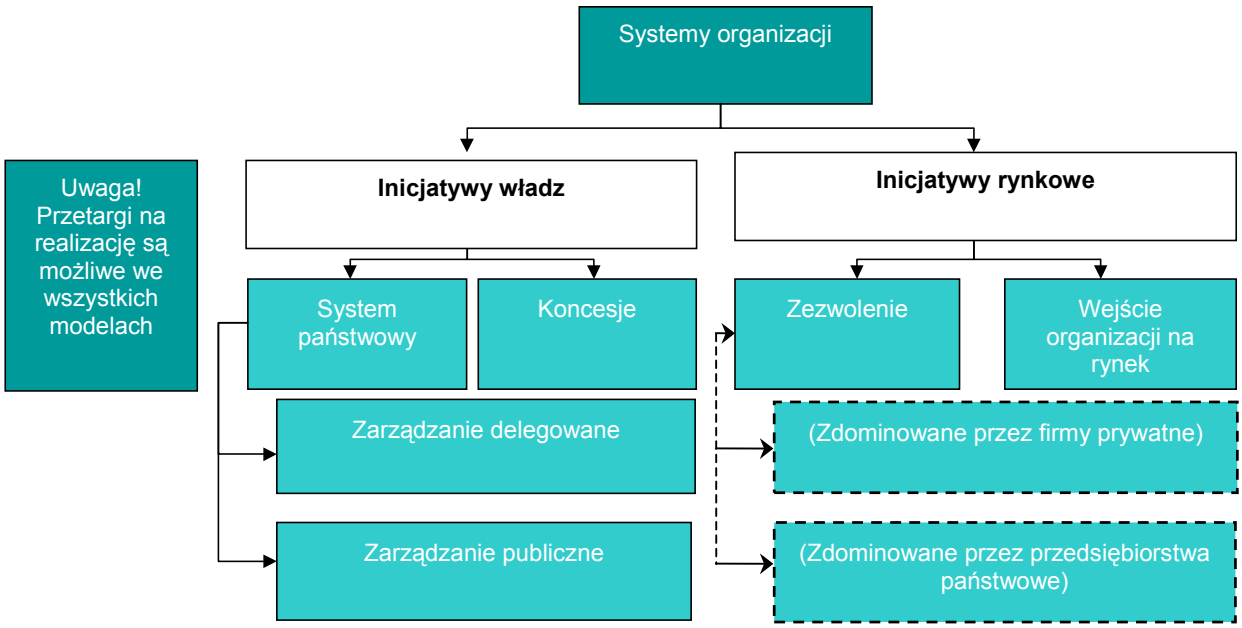
3.2 Wstęp

Organizacja lokalnego i regionalnego publicznego transportu w Europie uległa znacznym zmianom w ciągu ostatnich dwudziestu lat, dzięki czemu zwiększył się udział w niej któregoś z rodzajów konkurencji. Rodzaje te można ogólnie podzielić na konkurencję „na drogach" („on-road") i konkurencję „poza drogami" („off-road"), jednakże rzeczywiste systemy transportowe istniejące w różnych krajach pokazują większą liczbę odmian niż podany tutaj podział. Podczas gdy konkurencja „na drogach" umożliwia operatorom rozwijanie usług według własnych upodobań, systemy stosujące konkurencję „poza drogami" zazwyczaj dokładnie określają, jakie usługi mają być dostarczane, różne są tylko sposoby ich zastosowania.

Większość krajów Europy Zachodniej, w których wprowadzono konkurencję, skłoniła się w kierunku różnych form systemów regulacyjnych, wykorzystując konkurencję „poza drogami" (Szwecja, Dania, Francja, Niemcy i Holandia). Wyjątkiem jest tutaj Wielka Brytania (która stosuje konkurencję „na drogach"). Zarządy transportu mają (bądź otrzymują) wszelkie uprawnienia do określania usług transportowych. W tych systemach, w drodze konkurencyjnych przetargów dokonuje się wyboru efektywnych operatorów, którzy będą dostarczać usługi w większości centralnie zaplanowane przez odpowiedni organ władzy lub jego firmę planującą. Jednakże, wiele osób chce przenieść decyzje dotyczące projektowania usług na operatorów wyłonionych w drodze przetargu.

Rysunek 1 przedstawia ogólną klasyfikację form organizacyjnych spotykanych w transporcie publicznym w Europie. Pierwsze rozróżnienie w diagramie stanowi podział na „inicjatywy władz" i „inicjatywy rynkowe". W systemach zarządzanych przez organy władz, organy te, które przyjęły odpowiedzialność za transport (zwane dalej „zarządami transportu"), mają monopol na występowanie z inicjatywą. Wszelka produkcja i wejście na rynek jest wynikiem świadomych jednostronnych inicjatyw władz, dotyczących zapewniania lub występowania o zapewnienie usług (taka jest. np. obecna sytuacja prawna lokalnego transportu pasażerskiego we Francji poza regionem paryskim).

W systemach przez rynkowych zapewnianie usług transportowych oparte jest na zasadzie autonomicznego wchodzenia firm na rynek, wynikającego z procesów rynkowych, które są w mniejszym lub większym stopniu kontrolowane. Tak wygląda sytuacja prawna w lokalnym transporcie pasażerskim w Wielkiej Brytanii – przy dużym stopniu swobody – oraz w Niemczech i Holandii – przy mniejszym stopniu swobody.



Rysunek 1: Systemy organizacji w transporcie publicznym, Źródło: Maretope

W skrócie, główne rozróżnienie ma miejsce pomiędzy systemem organizacji, w którym prawo inicjatywy w dziedzinie tworzenia usług transportu pasażerskiego jest zarezerwowane dla organów władz, które mogą ją oddelegować, a systemami, w których prawo to „należy do rynku" i każdy może je podjąć.

Należy zauważyć, że wszystkie systemy przedstawione na rysunku mogą korzystać z konkurencyjnych przetargów w celu zlecenia wykonania całości lub części swoich zadań. Oznacza to, że konkurencyjne przetargi są jedynie mechanizmem selekcji w kontekście outsourcingu, lecz nie stanowią struktury organizacyjnej samej w sobie.

W kolejnych akapitach zostaną opisane systemy oparte na inicjatywach rynkowych i inicjatywach władz oraz zostaną podane dwa przykłady różnych systemów, w celu zarysowania relacji pomiędzy poszczególnymi stronami. W projekcie Maretope kwestia ta została szerzej omówiona i zaleca się jego lekturę dla poszerzenia wiedzy. Dla lepszego zrozumienia tematu, zilustrowano różne elementy relacji pomiędzy grupami „konsumentów" i „wyborców" oraz „organów władz" i „firm transportowych". Schematy te dokonują użytecznego rozróżnienia pomiędzy wpływami, opłatami, świadczeniem usług i walką rynkową. Nie można jednakże pokazać na nich rozłożenia uprawnień decyzyjnych na poziomie strategicznym, taktycznym i operacyjnym pomiędzy zaangażowanymi aktorami. W tym celu w dalszej części niniejszego dokumentu zostaną przedstawione rysunki uzupełniające (patrz rysunek 4, strona 22).

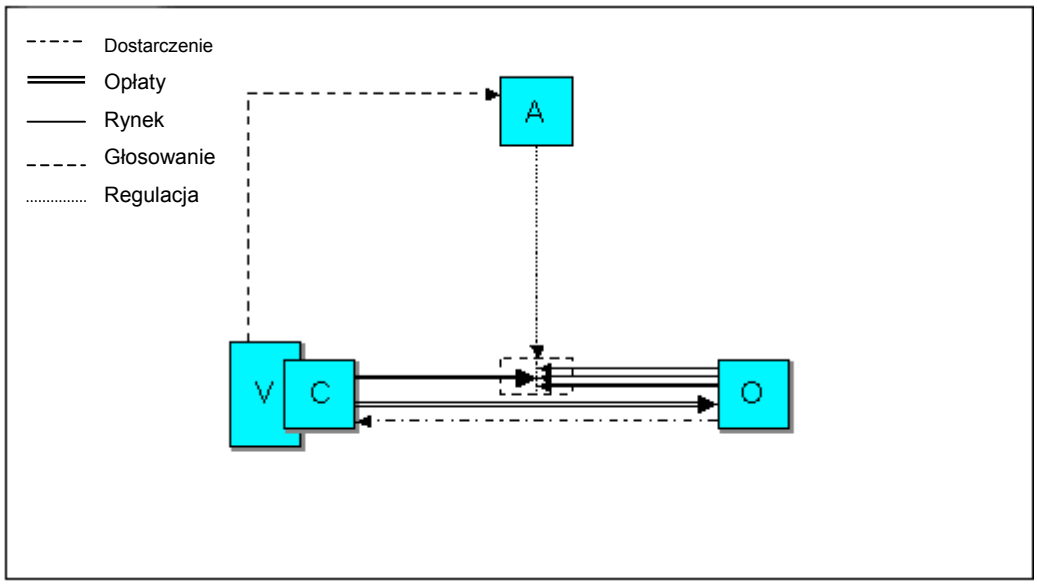
Należy zauważyć, że niewiele rzeczywistych przykładów będzie w pełni odpowiadać jednej z przedstawionych tu form organizacji. Jedynie dzięki dokładnej lekturze i zrozumieniu ram

prawnych, regulacyjnych i organizacyjnych, można uzyskać potrzebne informacje w celu dopasowania każdej rzeczywistej formy organizacji do przedstawionych tutaj „czystych form organizacji”.

3.3 Inicjatywy rynkowe

Wspólną cechą systemów opartych na inicjatywach rynkowych jest to, że usługi opłacalne gospodarczo powinny się wyłonić z autonomicznych procesów rynkowych. Systemy oparte na inicjatywach rynkowych są różne, od w pełni konkurencyjnych „systemów wolnego dostępu do rynku” (na który może wejść każda firma) po „systemy zezwoleń” (systemy stosujące zezwolenia), w których operatorom przyznaje się wyłączność na krótszy lub dłuższy okres i w mniejszym bądź większym zakresie. Stanowią one dwie skrajności, pomiędzy którymi jest możliwych wiele stadiów przejściowych.

Organ władz może również określić „zasady gry” dla wszystkich operatorów na rynku, kontrolując i ograniczając ich możliwości działania (patrz Rysunek 2). Jego rolę można również określić jako „ciała nadzorującego” i/lub „arbitra”. Przykładem tego jest kontrola zachowań rabunkowych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (Office of Fair Trade) w Wielkiej Brytanii. Przykładem „zasad gry” mogą być zasady dotyczące koordynacji dostaw pomiędzy sąsiednimi operatorami lub operatorami działającymi na wspólnym terenie. Innymi słowy, *można stwierdzić, że operatorzy, po wejściu na rynek, muszą stosować się do szeregu zasad postępowania, w celu zapewnienia integralności systemu, takich jak dopasowanie poszczególnych rozkładów jazdy, aby ułatwić pasażerom przesiadki, stosowanie tego samego systemu biletowego, uczestnictwo w zintegrowanych systemach informacyjnych itd.* Tego typu interwencje władz ilustrują sposób przezwyciężenia zawodności rynku związanej z efektywnością sieci.



Rysunek 2: Organ władz ustalający „zasady gry”, Źródło: Maretope

Legenda do grafów ilustrujących relacje trójstronne:

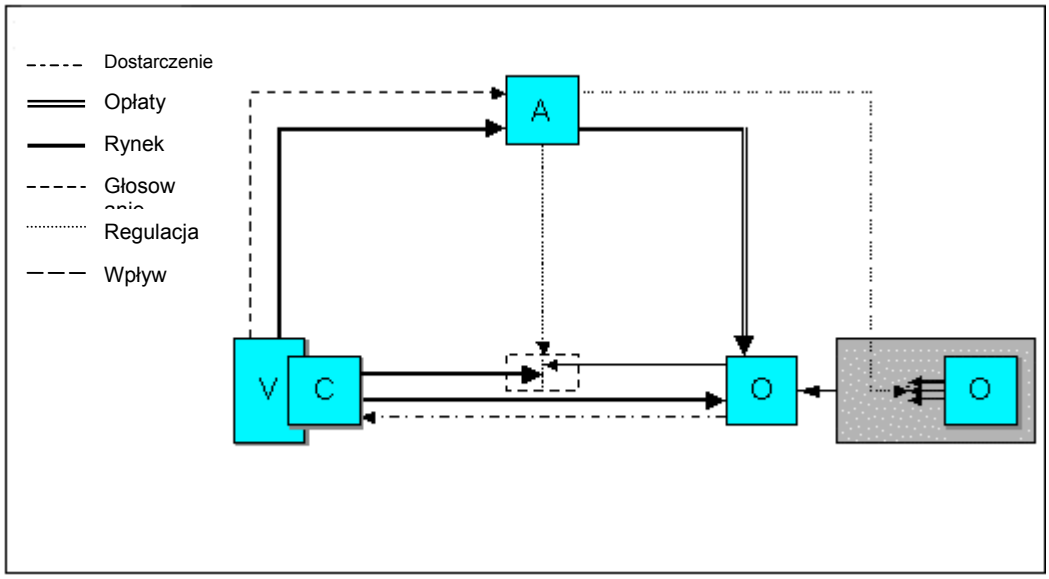
C=konsumenci, V=Wyborcy, A=organ władz, O=operator
n=narodowy, r=regionalny, l=lokalny.
szary kolor oznacza „kilku” graczy

3.4 Inicjatywa władz

Wspólną cechą systemów opartych na inicjatywie władz jest to, że usługi mogą się pojawić jedynie w wyniku świadomych działań organów władz. Żadne usługi nie mogą być świadczone w wyniku działania zwykłych czynników rynkowych, ponieważ przepisy prawne nie umożliwiają takiego autonomicznego wejścia na rynek (taki legalny monopol państwowy istnieje we Francji poza regionem paryskim). W tym świetle, organ władz jest w tym systemie monopolistycznym „przedsiębiorcą", ponieważ żadne usługi nie mogą się pojawić na rynku bez jego działania lub zarządzenia.

W ramach tych systemów oraz biorąc pod uwagę przewagę w postaci posiadanego majątku jako główne kryterium klasyfikacji, można dokonać rozróżnienia pomiędzy systemami opartymi na koncesjach bądź franchisingu i na własności państwowej.

Przy *przyznawaniu koncesji lub franchisingu* organ władz wybiera firmę (patrz Rysunek 3), która ma zorganizować i obsługiwać transport publiczny (zazwyczaj sieć transportu) i firma ta jest zwykle właścicielem urządzeń i pojazdów (ma to miejsce na przykład w Rouen we Francji). Proces selekcji może się odbywać zgodnie z różnymi procedurami (takimi jak selekcja bezpośrednia, negocjacje po selekcji wstępnej lub konkurencyjne przetargi). Dobrym przykładem takiej sytuacji, związanej z rozdziałem własności dotyczącej infrastruktury, taboru kolejowego i świadczenia pasażerskich usług transportowych, są Koleje w Wielkiej Brytanii, które są obsługiwane na zasadzie franchisingu przez kilku operatorów.



Rysunek 3: Koncesje i zarządzanie delegowane, Źródło: Maretope

W zarządzaniu delegowanym (patrz Rysunek 3), organ władz udostępnia majątek (prywatnemu) operatorowi, któremu został przekazany zarząd nad siecią transportu (tak dzieje się w wielu miastach we Francji, np. w Lille czy Lion). Tutaj również można zastosować różne procedury. Zarządzanie delegowane i koncesje można traktować jako punkty na linii ciągłej pomiędzy dwoma skrajnościami. Takie ustalenia dają szerszy zakres kontraktów, obarczając operatorów większym lub mniejszym ryzykiem operacyjnym, handlowym i inwestycyjnym i dając im większą lub mniejszą swobodę przy projektowaniu usług. Nie jest możliwe przedstawienie wszystkich szczegółów na naszych trójstronnych grafach. Specyficzny podział władzy decyzyjnej pomiędzy graczami zostanie szerzej omówiony w kolejnym module. Grafy te (patrz Rysunek 4 i Rysunek 5) trzeba analizować w powiązaniu z rysunkami zamieszczonymi w bieżącym module.

Organ władz, poza rolą inicjatora, spełnia również rolę „ciała nadzorującego", czy też „arbitra" w procesie przyznawania licencji operatorom, ustalając zasady gry. Należy zauważyć, że te różne role nie muszą być spełniane przez jeden organ władz. Być może nawet nie powinny być one spełniane przez ten sam organ władz, aby uniknąć sprzeczności interesów.

3.5 Różne role władz w systemach inicjatyw władz oraz inicjatyw rynkowych

Reasumując, władze mogą spełniać wiele ról, zarówno w systemie inicjatyw rynkowych, jak i inicjatyw władz:

Organ władz udzielający licencji: w celu zapewnienia dostosowania operatorów do standardów technicznych oraz wypełnienia niezbędnych wymagań prawnych (tj. udzielanie dostępu do zawodu) we wszystkich systemach. Ten model został zaproponowany w dokumencie „Nowe Ramy Instytucjonalne transportu publicznego (drogowego) w Irlandii".

Organ władz przyznający zezwolenia: w celu oceny potrzeby wejścia na rynek nowych autonomicznych licencjonowanych operatorów (tj. udzielanie dostępu do rynku w systemach inicjatyw rynkowych); model rozpatrywany obecnie w Danii dla transportu autobusowego.

Organ władz przyznający koncesje: przejmuje inicjatywę przy tworzeniu koncesji na usługi transportowe i selekcjonuje (poprzez konkurencyjne przetargi bądź w inny sposób) licencjonowanego operatora dla danej koncesji (tj. udziela dostępu do rynku w systemie inicjatyw władz). Model ten został zaproponowany dla wielu krajów, w tym dla Austrii.

Organ władz regulujący: ustala „zasady gry" dla operatorów obecnych na rynku oraz spełnia rolę „ciała nadzorującego" i „arbitra" monitorującego i wprowadzającego w życie zasady gry we wszystkich systemach. Ten model zostało zastosowany w Wielkiej Brytanii i w niektórych regionach Hiszpanii.

Organ władz jako przedsiębiorca: gdy organ władz stwarza i ponosi ryzyko przedsiębiorcze utworzonych przez siebie usług transportowych, będąc właścicielem firmy przewozowej (lub wewnętrznego oddziału jakiegoś podmiotu nie posiadającego osobowości prawnej, a świadczącego usługi przewozowe) lub poprzez outsorcing zaprojektowanych usług. W ten sposób, czy to w systemie inicjatyw władz (legalny monopol państwowy), czy to w systemie inicjatyw rynkowych, na usługi zaprojektowane przez organ władz musi być przyznane jego zezwolenie. Godne uwagi są tutaj wyniki badań przeprowadzone w Finlandii, a zwłaszcza regionów Helsinek i Turku.

Organ władz przyznający dotacje: w dwóch celach: aby stymulować ogólne świadczenie usług i rozdzielać majątek pomiędzy wybrane grupy społeczeństwa (takie jak osoby niepełnosprawne, ludzie starsi, bezrobotni).

Istotne jest tutaj rozróżnienie pomiędzy tymi różnymi rolami przy opisywaniu sposobu funkcjonowania ram organizacyjnych. Należy również zwrócić uwagę na to, czy role te są, czy też nie są spełniane przez różne organy władz oraz zbadać ich wzajemne relacje.

W wielu przypadkach będziemy mieć do czynienia z kilkoma szczeblami organów władz, takimi jak ograny lokalne, regionalne i narodowe. Bardzo ważne jest właściwe opisanie relacji istniejących bądź nie istniejących pomiędzy tymi różnymi szczeblami, zarówno w kontekście finansowania, jak i współpracy, np. poprzez tworzenie organów koordynacyjnych, takich jak *Zweckverbände* i *Verkehrsverbünde* w Niemczech.

Warto również zauważyć, że jedynie w niewielu przypadkach modele te całkowicie się wykluczają, ponieważ w wielu przypadkach państwo, ze względów politycznych lub społecznych, chce dotrzeć do specyficznych sektorów społeczeństwa za pomocą dotacji lub promować odpowiednią politykę planowania wykorzystania środowiska lub zagospodarowania terenu. Jest również oczywiste, że w wielu krajach nie jest korzystne, z powodów

historycznych, skupianie się zaledwie na jednym sposobie zarządzania lub planowania przy świadczeniu usług transportu publicznego. Należy zatem zrozumieć system prawny i regulacyjny już istniejący w badanym kraju i regionie.

3.6 Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 2

Poniższe Ćwiczenia i Zadania nie są obowiązkowe ani nie wyczerpują tematu. Autorzy projektu PORTAL są świadomi, że systemy edukacyjne są różne w różnych krajach i z tego powodu ćwiczenia te są jedynie sugestią. Nie mają one zastąpić prac, jakie prowadzący kurs mogliby chcieć zlecić studentom w celu poszerzenia wiadomości. Celem ćwiczeń jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności nabytych w czasie korzystania z niniejszych materiałów.

1. Zdefiniować poniższe terminy i podać przykłady dla każdego z nich:

- Konkurencja rynkowa
- Organy władz organizujące transport
- Organy władz regulacyjnych
- Agencje planowania transportu

2. Wyjaśnić szczegółowo funkcje każdego z poniższych organów i podać dla każdego z nich przykłady w Europie:

- Organy władz organizujące transport
- Organy władz regulacyjnych
- Agencje planowania transportu

3. Wyjaśnić pojęcie inicjatyw rynkowych i przedstawić ich wpływ na proces podejmowania decyzji. Należy zwrócić szczególną uwagę na rolę różnych graczy w procesie podejmowania decyzji. Odpowiedzi należy poprzeć przykładami

4. Opierając się na przykładach modelu inicjatyw rynkowych i inicjatyw władz w europejskim transporcie publicznym, wybrać jedno miejsce w Europie i prześledzić jego przejście od pierwszych zmian regulacyjnych po ich całkowite wdrożenie. Omówić pokrótce kwestie istotne dla graczy oraz końcowe efekty dla systemu świadczenia usług na tym etapie w wybranym przez siebie miejscu.

3.7 Zalecane lektury dla Modułu 2

(Poniższe lektury stanowią jedynie sugestię i nie są listą wyczerpującą. Szersze listy lektur można uzyskać od autorów projektu MARETOPE oraz na stronie internetowej Komisji Europejskiej.)

Department of the Environment, Transport and the Regions (1998a) *A New Deal for Transport: Better for Everyone,* Cm 3950, The Stationery Office, London

Department of the Environment, Transport and the Regions (1999a) *Focus on Public Transport 1999a*, The Stationery Office, London.

Dodgson, J and Katsoulacos, Y. (1998) Quality Competition in Bus Services: Some Welfare Implications of Bus Deregulation, *Journal of Transport Economics and Policy,* 22, 263-282

Federtasporti-Website-http/www.federtaspoti.it/

Federtrasporti (March,1999), Bollettino Economico sui Settore del Trasporti, Efficienza e Suissidiartita: il Trasporto Locale dopo la Riforma

FISCUS Research Consortium (1999), *Cost Evaluation and Financing Schemes for Urban Transport Systems,* Transport Research – Fourth Framework Programme – Final report

QUATTRO Research Consortium (1998), *Quality approach in tendering urban public transport operations,* Transport Research - Fourth Framework Programme Urban Transport - Report 76, 229 pp., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

FISCUS (2001) European Commission, Brussels

Ireland, (2001) *New Institutional Frameworks Public Passenger Transport in Ireland,* The Stationery Office, Dublin. Italian Ministry of Transport –website- http:/www.trasportinanavigazione.it/

ISOTOPE Research Consortium (1997), *Improved Structure and Organization for Urban Transport Operations of Passengers in Europe*, Transport Research – Fourth Framework Programme – Report 51, 177 pp., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

MARETOPE Research Consortium (2001) Deliverables 1,2,3, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Van de Velde, Didier,(2000), *Managing and Assessing Regulatory Evolution in local Public Transport Operations in Europe,* in MARETOPE, Deliverable 1. Funded through the 5th. Framework RTD Programme, 2000.

4. Poziomy planowania i kontroli w transporcie publicznym

4.1 Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 3

Po ukończeniu niniejszego modułu, uczestnicy kursu zrozumieją następujące kwestie:

- Główne czynniki wpływające na proces podejmowania decyzji oraz na proces planowania i kontroli dostarczanych usług
- Tożsamość i rola graczy wpływających na proces podejmowania decyzji
- Podział uprawnień do podejmowania decyzji pomiędzy różnymi graczami.

4.2 Wstęp

W poprzednim module przedstawiliśmy relacje pomiędzy stronami zajmującymi się świadczeniem usług publicznego transportu pasażerskiego. W niniejszym module, natomiast, skupimy się na podziale uprawnień w procesie podejmowania decyzji. Na podstawie wielu definicji teoretycznych (patrz Anthony, 1988 lub Hellriegel and Slocum, 1992), będziemy korzystać z następujących definicji[1]:

Poziom strategiczny: planowanie strategiczne polega na określaniu ogólnych celów oraz ogólnym określaniu środków, które mogą zostać użyte do ich osiągnięcia.

W skrócie: co chcemy osiągnąć?

Poziom taktyczny: planowanie taktyczne polega na podejmowaniu decyzji dotyczących zdobywania środków, mających pomóc w zrealizowaniu ogólnych celów, oraz sposobu najefektywniejszego ich wykorzystania.

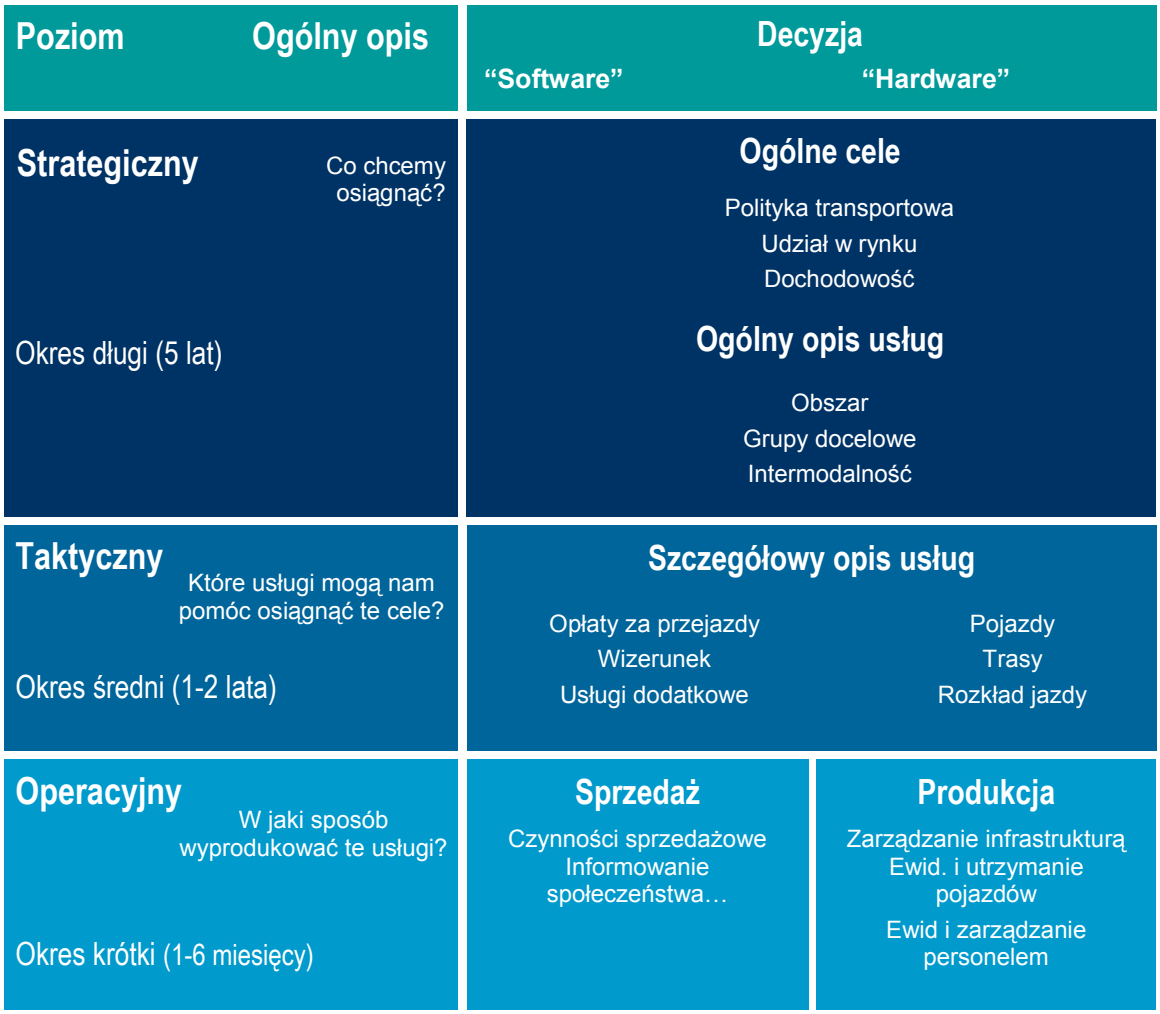
W skrócie: który produkt może nam pomóc osiągnąć te cele?

Poziom operacyjny: ma za zadanie dopilnować, aby polecenia zostały wykonane i aby zostały one wykonane w najefektywniejszy sposób.

W skrócie: w jaki sposób produkujemy produkt?

[1] Podział ten został użyty w Van de Velde (1992), który dokonał pierwszej próby porównania form organizacji transportu publicznego. Podział ten został później rozwinięty w Van de Velde (1997).

Rysunek 4 dopasowuje powyższe terminy i ich konsekwencje do sektora transportu publicznego, nie określając jeszcze tła prawnego ani regulacyjnego: Okresy czasu podane na rysunku są przykładowe i odnoszą się do przypadku zwykłej sieci autobusowej w średnich co do wielkości miastach. Terminy te będą oczywiście dłuższe, jeśli będziemy mieli do czynienia z ustalonymi już infrastrukturami, jak to ma często miejsce w większych miastach.



Rysunek 4: Poziomy planowania i kontroli w transporcie publicznym, Źródło: Maretope

W opozycji do strony *hardware*, która jest odpowiedzialna za produkcję pojazdokilometrów, strona *software* to wszystko, co może nam pomóc *sprzedać* pojazdokilometry, tzn. przekształcić je w pasażerokilometry. Patrząc z perspektywy dynamicznej, musi oczywiście przepływać informacja zwrotna pomiędzy tymi poziomami podejmowania decyzji, w dużym stopniu opierający się na informacji zwrotnej uzyskanej od (potencjalnych) klientów. Ponadto, w idealnej sytuacji na poziomie *strategicznym* nastąpi powiązanie pomiędzy hardware i software, aby zapewnić odpowiedni rozwój usług zgodny z potrzebami rynku i wyznaczonymi ogólnymi celami. Rysunek 4 nie skupia się, dla zachowania przejrzystości, na tych powiązaniach, niezwykle istotnych z punktu widzenia dynamicznego, ani na informacji zwrotnej.

Tak, jak przy każdym rodzaju produkcji, jeden lub więcej aktorów może być odpowiedzialny za każdą decyzję pokazaną w tabeli. Ogólnie rzecz biorąc, łańcuch strategiczno-taktyczno-

operacyjny można traktować jako łańcuch lub serię łańcuchów zleceniodawca-zleceniobiorca. Możliwych jest wiele form organizacji tego łańcucha zleceniodawcy / zleceniodawców i zleceniobiorcy / zleceniobiorców. Poniższe grafy są ilustracją niektórych z nich.

4.3 Przedstawienie form organizacyjnych za pomocą powyższych koncepcji na poziomie systemowym

Wykorzystując przedstawione powyżej poziomy planowania i kontroli, wraz z informacjami zawartymi w klasyfikacji form organizacyjnych, jest teraz możliwe utworzenie graficznych przedstawień istniejących i wymyślonych form organizacji w transporcie publicznym.[2] W dalszej części rozdziału zostanie przedstawiona jedna z takich form organizacji.

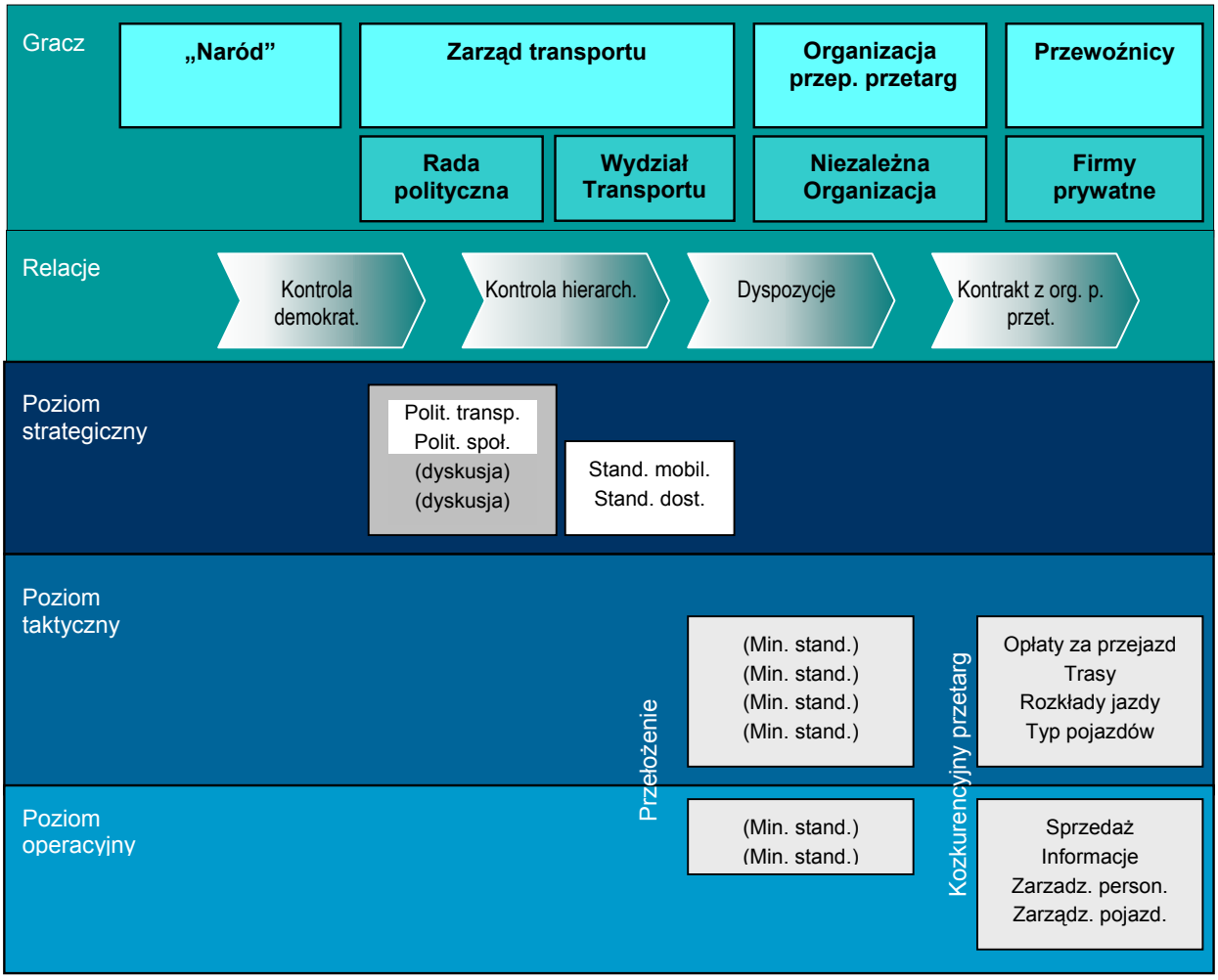
Skupiamy się tutaj na roli organu (organów) władz, który/którzy przyznają koncesje, podejmują inicjatywę utworzenia nowych usług oraz stoją na czele łańcucha „zleceniodawca-zleceniobiorca", jak również udzielają zezwoleń i regulującą w kontrolowaniu inicjatyw rynkowych. W grafach została przedstawiona dla jasności rola organu władz jako podmiotu udzielającego licencji (dostępu do zawodu) oraz występującego w roli przedsiębiorcy (właściciela firm transportowych) i przyznającego dotacje. Relacje pomiędzy „narodem" a organem władz (transportowych) w systemie demokratycznym również zostały dodane do łańcucha zleceniodawcy-zleceniobiorcy, jednakże dla jasności jedynie przy ilustracji systemu z inicjatywą ze strony organu władz.

Przykład: Przetarg na zaprojektowanie i implementację (franchising)

Ta forma organizacyjna postąpiła krok dalej w przydzielaniu na nowo określonych praw operatorom transportu. Są one ograniczone przez standardy minimalne określone przez agencję koncesyjną (np. *wymagania dotyczące usług transportowych* określone w Wielkiej Brytanii przez *Biuro Franchisingu Kolei Pasażerskich* (*Office of Passenger Rail Franchising*)), która organizuje przetargi na wszystkie usługi, w zależności od regionu, na polecenie zarządu transportu. Podział pomiędzy „wydziałem transportu" organu władz oraz agencją przetargową wprowadza dość bliskie relacje pomiędzy nimi, lecz nie jest bezwzględnie konieczny. Organ władz mógłby również sam ustalić standardy minimalne dotyczące usług, określając w ten sposób „zobowiązania usług publicznych" (patrz Rysunek 5).

Ta forma organizacji, która została zastosowana przy franchisingu Kolei Brytyjskich, jest analogiczna do tej wykorzystywanej we Francji w przypadku sieci transportu publicznego. Niemniej jednak, rozróżnienie pomiędzy wydziałem transportu organu władz oraz agencją koncesyjną we Francji albo nie istnieje, albo nie jest tak rygorystyczny, jak to przedstawiono w niniejszej formie organizacji. Ponadto, różnica pomiędzy tą formą organizacyjną a rzeczywistymi sieciami miejskimi we Francji polega na równowadze sił pomiędzy operatorem i organem władz. Mimo że pozycja operatora jest we Francji dość silna przy negocjowaniu kontraktów, często słabnie ona w czasie ich trwania, ponieważ większość „praw" operatora zostaje ograniczona, i w efekcie może on jedynie *zgłaszać* organowi władz *sugestie* zmian w usługach, bez możliwości decydowania o faktycznych zmianach.

[2] Patrz Van de Velde and van Reeven (1996) w celu zapoznania się z wcześniejszym opisem takich modeli, szerzej opisanym w sprawozdaniu dotyczącym zastosowania przetargów w transporcie publicznym w Holandii, napisanym dla Duńskiego Ministerstwa Transportu.



Rysunek 5: Przetarg na zaprojektowanie i implementację (koncesja) (Franchising Kolei Bryt.)
Źródło: Maretope

Klucz do rysunku:

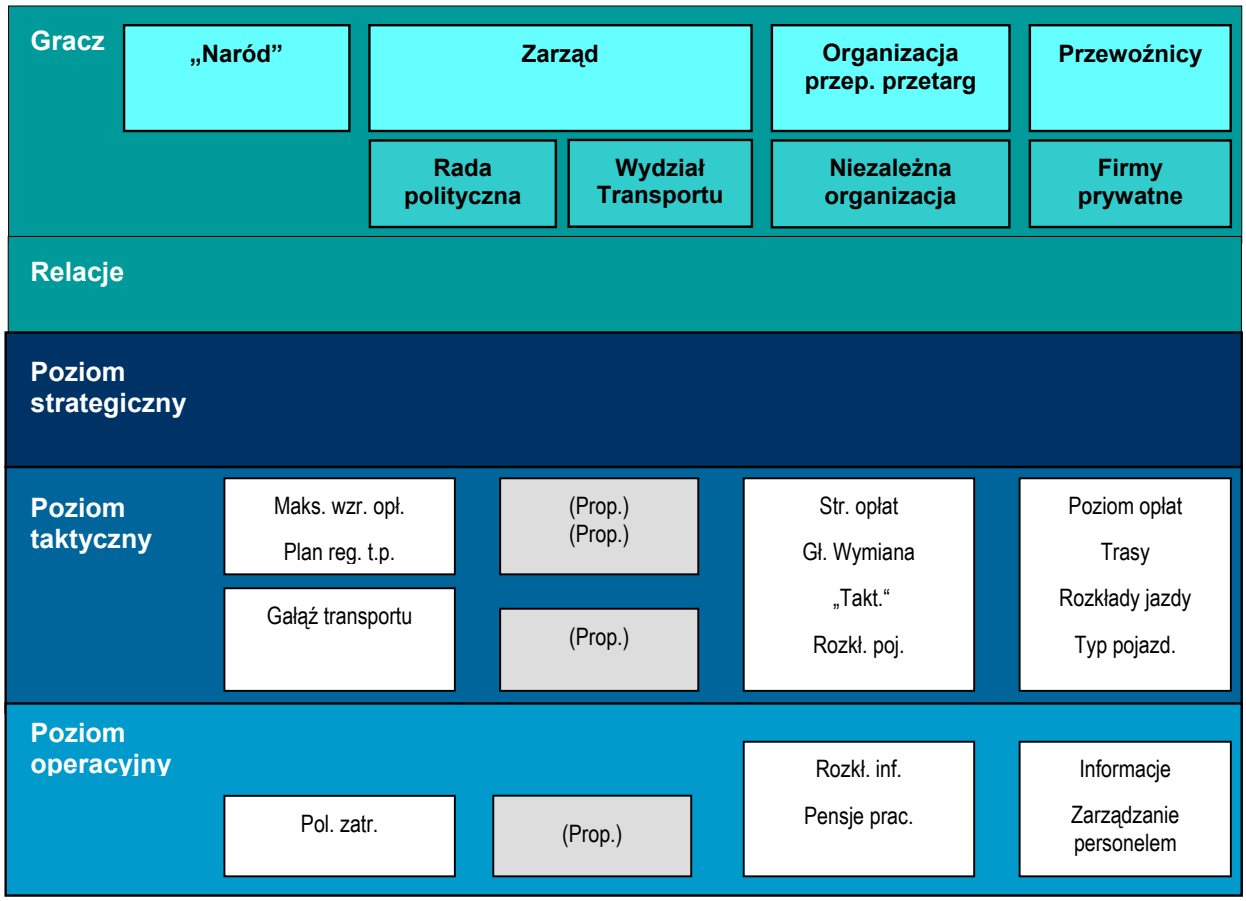
- W pierwszym rzędzie zostali wymienieni gracze opisywanej formy organizacji. Charakterystyka każdego z nich została przedstawiona pod jego nazwą.
- W drugim rzędzie zaznaczono, którzy gracze mają kontrolę nad innymi graczami i jaki jest jej zakres.

- Dolna część rysunku pokazuje, którzy gracze są odpowiedzialni za poszczególne decyzje, które przedstawia Rysunek 4. Każda decyzja jest umieszczona pod odpowiedzialnym za nią graczem. Białe pole oznacza, że dany gracz jest głównym lub jedynym podmiotem odpowiedzialnym za tę decyzję. Szare pole oznacza, że dany gracz ma pewną moc decyzyjną nad sprawą położoną bezpośrednio po jego prawej lub lewej stronie. Tekst w nawiasach oraz pomiędzy szarymi polami precyzuje rodzaj wpływu danego gracza. Poniższy przykład został użyty w tabeli (wyrazy w cudzysłowie): zdolność do „dyskutowania", przedstawiania „propozycji", wyznaczania „minimalnych standardów" za pomocą kontraktów, ustalanie obniżek „opłat za przejazdy", wprowadzanie „standardów dostępu" do pojazdów, wymaganie „koordynacji" usług oraz dostarczania o nich odpowiednich „informacji".

- Tekst wpisany pionowo oznacza instrument lub mechanizm selekcji użyty do ustanowienia odpowiednich relacji wymienionych w drugim rzędzie rysunku.

4.4 Dzielenie decyzji pomiędzy graczy

W wielu przypadkach decyzje należące do jednego obszaru, takiego jak opłaty za przejazdy czy trasy, nie leżą w gestii tylko jednego gracza. W przypadku opłat, łatwo zauważyć – nie oceniając, czy jest to dobre, czy złe – , że rada polityczna chce utrzymać swoją moc decyzyjną w sferze maksymalnych średnich podwyżek opłat, a czasem nawet w sferze poziomów opłat. **W takich sytuacjach, struktura opłat jest ustalana przez urząd koordynacyjny zajmujący się planowaniem transportu**, a rzeczywiste poziomy opłat są określane przez operatorów transportowych w granicach określonych przez innych graczy. Rysunek 6 pokazuje, w jaki



Rysunek 6: Dzielenie decyzji pomiędzy graczy, Źródło: Maretope

Główną cechą wielu form organizacji jest decyzja o „przeniesieniu”, „zleceniu” na mocy kontraktu , „podzleceniu” fragmentu łańcucha decyzyjnego (STO) innym graczom (kontrakty rynkowe) lub, przeciwnie, o zarezerwowaniu wszystkich decyzji dla jednej organizacji (wewnętrzna hierarchia). Prowadzi to, zwykle, do relacji opartych na kontraktach pomiędzy graczami, w których ryzyko finansowe jest podzielone, w których można wprowadzać dodatkowe mechanizmy zachęcania (np. dotyczące jakości) itd. Istnienie takich relacji opartych na kontraktach ma ponadto duży wpływ na zarządzanie, np. informacje zwrotne przepływające pomiędzy poziomem operacyjnym i pozostałymi. Należy je również powiązać z tematem „zarządzania korporacyjnego” (corporate governance).

4.5 Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 3

Poniższe Ćwiczenia i Zadania nie są obowiązkowe ani nie wyczerpują tematu. Autorzy projektu PORTAL są świadomi, że systemy edukacyjne są różne w różnych krajach i z tego powodu ćwiczenia te są jedynie sugestią. Nie mają one zastąpić prac, jakie prowadzący kurs mogliby chcieć zlecić studentom w celu poszerzenia wiadomości. Celem ćwiczeń jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności nabytych w czasie korzystania z niniejszych materiałów.

1. Zdefiniuj i wyjaśnij różnice pomiędzy następującymi terminami:

- Zezwolenie
- Koncesja
- Totalne Zarządzanie Jakością (TQM)
- Benchmarking
- Partnerstwo dla Jakości (Quality Partnership)

2. Wybierz jeden z powyższych terminów i przedstaw jego znaczenie w Środowisku Europejskim.

4.6 Zalecane lektury dla Modułu 3

(Poniższe lektury stanowią jedynie sugestię i nie są listą wyczerpującą. Szersze listy lektur można uzyskać od autorów projektu MARETOPE oraz na stronie internetowej Komisji Europejskiej.)

Department of the Environment, Transport and the Regions (1998c) *Railway Policy: A Response to the Third Report of the Environment, Transport and Regional Affairs Committee on the Proposed Railway Authority and Railway Regulation*, Cm 4042, The Stationery Office, London

Department of the Environment, Transport and the Regions (1999 c) *From Workhorse to Thoroughbred- A better role for bus.* DETR, London.

Department for International Development (May 2000), *Draft Final Report, Review of Urban Public Transport Competition,* Halcrow-Fox, London.

Dodgson, J and Katsoulacos, Y. (1998) Quality Competition in Bus Services: Some Welfare Implications of Bus Deregulation, *Journal of Transport Economics and Policy,* 22, 263-282

FISCUS (2001) European Commission, Brussels

Ireland, (2001) *New Institutional Frameworks Public Passenger Transport in Ireland,* The Stationery Office, Dublin.

Italian Ministry of Transport –website- http:/www.trasportinanavigazione.it/

ISOTOPE, (2001),Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

MARETOPE Research Consortium (2001) Deliverables 1,2,3, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Van de Velde, Didier,(2000), *Managing and Assessing Regulatory Evolution in local Public Transport Operations in Europe,* in MARETOPE, Deliverable 1. Funded through the 5th. Framework RTD Programme, 2000.

5. Stosunki umowne pomiędzy graczami przy dostarczaniu transportu publicznego

5.1 Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 4

Po ukończeniu niniejszego modułu, uczestnicy kursu zrozumieją następujące kwestie:

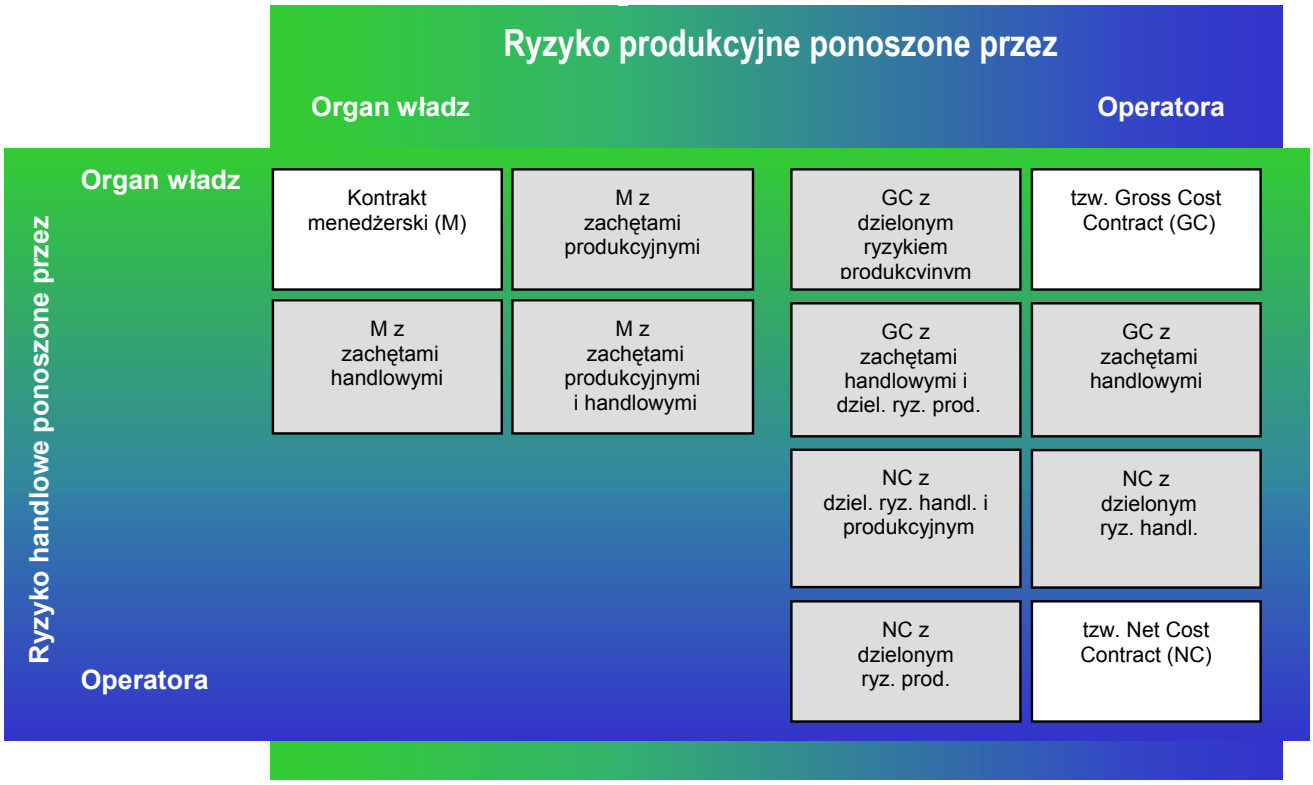
- Podział ryzyka pomiędzy graczami przy osiąganiu celów wyznaczonych w procesie podejmowania decyzji
- Kwestie sporne, które mogą powstać w związku z możliwością lub niemożliwością osiągnięcia przez każdego gracza celów wyznaczonych na etapie planowania
- Dyskusję dotyczącą Zarządzania, tj. własności państwowej i prywatnej środków wykorzystywanych do świadczenia usług przewozowych lub środków infrastrukturalnych wykorzystywanych do świadczenia wymaganych usług pasażerskich
- Różnicę pomiędzy planowaniem sztywnym („fixed) a elastycznym („flexible") w szerszym kontekście pozaunijnym.

5.2 Wstęp

(Tekst zaczerpnięto z Maretope, Isotope i Quattro.)

Kontrakty w sektorze transportu publicznego zazwyczaj dzielą się na kontrakty opierające się na ryzyku produkcyjnym i ryzyku handlowym. Ryzyko może być dzielone pomiędzy graczy na różne sposoby, jak pokazano na Rysunku 7, ilustrującym kontrakt zawarty pomiędzy zarządem transportu i operatorem. Główne rozróżnienie na rysunku zostało dokonane pomiędzy kontraktem menedżerskim, tzw. gross-cost contract (w którym operator ponosi ryzyko produkcyjne, zaś ryzyko handlowe ponosi zarząd) i tzw. net-cost contract (w którym oba rodzaje ryzyka ponosi operator). Niemniej jednak, możliwe jest istnienie wielu pośrednich form kontraktów, co zostało zaznaczone za pomocą szarych pól.

Podział ryzyka



Rysunek 7: Podział ryzyka, Źródło: Maretope

Przy analizowaniu kontraktów w transporcie publicznym, trzeba pamiętać o tym, że musi istnieć równowaga pomiędzy wprowadzanymi zachętami i instrumentami dostępnymi dla tych, do których zachęty te są skierowane. *Na przykład, w kontrakcie net-cost contract, w którym władze odpowiadają za poziom opłat, bardzo łatwo jest zachwiać jego strukturę, co może stać się źródłem konfliktów. Jednocześnie, gdy operator uzyskuje prawa taktyczne, powinien on również ponosić większą odpowiedzialność finansową za skutki swoich decyzji taktycznych oraz, w miarę możliwości, powinien zostać wydłużony czas trwania kontraktu.*

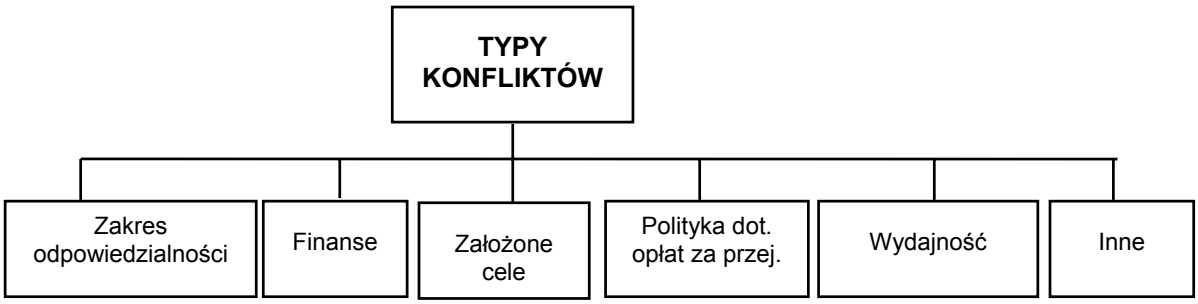
Innymi słowy, w dalszej analizie relacji pomiędzy stronami kontraktu konieczne będzie zintegrowanie ich różnych punktów widzenia. Bardzo ważna jest perspektywa finansowa, zwłaszcza w sektorze, w którym interwencja finansowa władz nie prowadzi do finansowania, lecz – zazwyczaj – do przyznania dotacji.

Poza ryzykiem produkcyjnym i handlowym, istnieje również ryzyko finansowe (oprocentowanie i kursy wymiany walut), związane z planowaniem (zmiany w planowaniu drogowym i miejskim) oraz ryzyko środowiskowe (normy emisji i hałasu).

Ogólnie, ryzyko powinna ponosić strona, która w największym stopniu może uniknąć skutków jego wystąpienia lub jest w stanie zlikwidować jego konsekwencje. Powinno to znaleźć odbicie w warunkach kontraktu, lecz bardzo często pojawiają się nieoczekiwane straty, których wcześniej nie przewidziano i powstaje konflikt przy ustalaniu osób odpowiedzialnych już post factum.

Typy konfliktów

Konflikty dzielą się na wewnętrzne (stosunki pomiędzy pracodawcą a pracownikami) i zewnętrzne (pomiędzy władzami a operatorem). Ich nasilenie i waga mogą być różne. Na Rysunku 8 pokazano główne typy konfliktów. Ich opis znajduje się poniżej.



Rysunek 8: Typy konfliktów, Źródło: Isotope

Konflikty mogą się pojawić, jeśli nie zostaną na wstępie dostatecznie zdefiniowane zakresy odpowiedzialności za sprawy trudne i konieczne się okaże znalezienie odpowiedniego rozwiązania. Każdy rodzaj ryzyka może wywoływać konflikty, np. podział kosztów i dochodów, sprzeciwianie się wyznaczonym celom czy kwestie związane z wydajnością.

Ogólnie, w kontraktach powinien być zawarty przepis zaradczy wobec wszelkiego ryzyka konfliktu, które można przewidzieć. Doświadczenie i wiedza zdobyta w jednym projekcie pomaga w zaprojektowaniu lepszego kolejnego kontraktu. Włączenie do kontraktu przepisów dotyczących ogólnych zasad rządzących relacjami pomiędzy stronami może się okazać pomocne. Elastyczność jest tutaj ważnym gwarantem zrównoważonych usług, mogących sprostać przyszłym wyzwaniom.

Własność a korzystanie[3]

W miejskim transporcie publicznym można spotkać sytuacje, w których „organ władz" jest właścicielem/dostawcą części środków produkcji (tunele i stacje, tabor, garaże...), podczas gdy są one używane przez innego (prywatnego) uczestnika („operatora"). Tak to wygląda np. w większości dużych miast francuskich (z wyjątkiem regionu paryskiego). Istnieją też przypadki, w których zarówno własność, jak i obsługa przewozów jest albo państwowa, albo prywatna. Rysunek 9 pokazuje możliwe kombinacje państwowej lub prywatnej własności z publicznym lub prywatnym zarządzaniem, wskazując różne typy kontraktów zawieranych pomiędzy rządem a przedsiębiorstwami państwowymi i prywatnymi menedżerami o majątku publicznym lub monopolu prywatnym. Rysunek pokazuje powiązania pomiędzy formami organizacyjnymi przedstawionymi wcześniej na „drzewie" (wyboldowany tekst) oraz klasyfikacją użytą przez Bank Światowy w badaniu „Biurokraci w Biznesie" (1995, rozdz. 3) (w nawiasie na Rysunku 9).

[3] Ten akapit został zaczerpnięty z pracy Van de Velde, D.M. (w przygotowaniu do publikacji), „Organisational forms and entrepreneurship in public transport. Part 2" (opartej na pracy Van de Velde, D.M., (1997), „Entrepreneurship and tendering in local public transport services", wygłoszonej na V Międzynarodowej Konferencji na temat Konkurencji i Własności w Lądowym Transporcie Pasażerskim (5th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport), Leeds (Wielka Brytania), 27-30 maja 1997 r.

Rysunek 9: Zarządzanie i własność prywatna oraz państwowa, Źródło: Maretope

Zgodnie z badaniami Banku Światowego (1995), o sukcesie decyduje sposób rozwiązywania w kontrakcie trzech problemów dotyczących asymetrii informacji, nagród i kar oraz zobowiązań. Według wyników przeprowadzonego badania, kontrakty typu *performance contract* rzadko zdają się zwiększać zachęty – i mogą nawet przynieść więcej zła niż dobra – głównie dlatego, ponieważ kontrakt daje menedżerom publicznym okazję do skorzystania na tym, że są lepiej poinformowani i mogą wynegocjować łatwe do osiągnięcia cele. Jeśli chodzi o *kontrakty menedżerskie*, ich powodzenie wydaje się zależeć od wykorzystania konkurencyjnego procesu (konkurencyjnego przetargu na zarządzanie i/lub konkurencji na rynku). Według Banku Światowego, duże koszty uzyskania informacji potrzebnych do negocjacji, monitorowania i wprowadzania w życie takich kontraktów, wydaje się skazywać je na sektory, w których technologia jest raczej statyczna, a jakość łatwo jest porównać. Wreszcie, sukces kontraktów typu *regulatory contract*, które według Światowego Banku przynoszą dobre wyniki, wydaje się zależeć od szczegółowego ich zaprojektowania oraz, w niektórych przypadkach, od jednoczesnego zastosowania bezpośredniej konkurencji.

Planowanie sztywne (fixed) a planowanie elastyczne (flexible)[4]

Klasyfikacja przedstawiona w pracy Banku Światowego sugeruje odniesienie do poziomu taktycznego. W kontekście przetargów, podejmowanie decyzji na poziomie taktycznym może być zorganizowane na różne sposoby. „Taktykę" można określić *przed* zawarciem kontraktu i operatorzy mogą w ogóle nie mieć uprawnień „taktycznych", tak jak ma to miejsce w Londynie i Kopenhadze, bądź mogą mieć pewne prawa „taktyczne" w czasie trwania kontraktu w postaci zachęty do modyfikowania projektu (re-design incentives), tak jak ma to miejsce w Helsinkach i

[4] Ten akapit został zaczerpnięty z pracy Van de Velde, D.M. , „Organisational forms and entrepreneurship in public transport. Part 2" (opartej na pracy Van de Velde, D.M., (1997), „Entrepreneurship and tendering in local public transport services", wygłoszonej na V Międzynarodowej Konferencji na temat Konkurencji i Własności w Lądowym Transporcie Pasażerskim (5th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport), Leeds (Wielka Brytania), 27-30 maja 1997 r.

Sundsvall (Szwecja) lub w Adelajdzie (Australia).[5] Alternatywnie, „taktykę" można określić *w czasie trwania* kontraktu na usługi (jak zasugerowano w Holandii i wprowadzono do pewnego stopnie we Francji) równocześnie z zawieraniem kontraktu na poziomie operacyjnym lub nie. Jednakże tutaj również zachęty do modyfikowania projektu mogą być stosowane w czasie trwania kontraktu. Franchising Brytyjskich Kolei jest przykładem sytuacji, w której przystępujący do przetargu zyskują na podstawie jakości swoich propozycji i oferowanej ceny, lecz w której mają również ograniczone prawo do wprowadzania zmian w świadczonych usługach (rozkłady jazdy, opłaty za przejazd, wizerunek, usługi dodatkowe w pociągach i poza nimi itd.) w czasie trwania kontraktu.

Te różne formy planowania zostały zebrane i zgrupowane na Rysunku 10 w czterech głównych opcjach podejmowania decyzji taktycznych (T).

Rysunek 10: Taktyka i zawieranie kontraktów, Źródło: Maretope

Jeśli instytucja przeprowadzająca przetarg zdecyduje się udzielić pewnych praw w dziedzinie projektowania usług transportowych operatorom, w pierwszej chwili może nam się wydawać, że taktyka nie powinna być określana *przez* proces zawierania kontraktu/przetargu, tzn. *przed* zawarciem kontraktu, ponieważ tymczasowy operator posiada przewagę informacyjną w kwestii znajomości rynku. Naprawienie tej asymetrii informacyjnej jest możliwe, lecz kosztowne. Niemniej jednak, można wysunąć na tym etapie interesujące sugestie, nawet, jeśli problem ten nie zostanie teraz rozwiązany.

Bliższe rozpatrzenie sprawy może nas doprowadzić do wniosku, że powinna istnieć możliwość zrewidowania taktyki *w czasie trwania* kontraktu. Rynki ewoluują w czasie, a operatorzy – zwłaszcza ci dopiero wchodzący na rynek – mogą zdobywać wiedzę na temat danego rynku tylko poprzez prowadzenie działalności na nim. Wynikiem konkurencyjnych przetargów na opracowanie taktyki byłaby statyczna sieć usług oparta na mylnym poznaniu zapotrzebowania rynku przez (nowych) operatorów, która z pewnością nie byłaby właściwa. Równowaga, którą trzeba tu koniecznie wprowadzić, to równowaga pomiędzy poszerzeniem uprawnień

[5] Dla szerszego opisu niektórych przykładów, patrz badania ISOTOPE.

zleceniobiorcy (tzw. aims-contracts (kontrakty z określeniem celów)[6]) a zwiększeniem gwarancji dla zleceniodawcy (tzw. means-contracts (kontrakty z określeniem środków)[7]).

5.3 Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 4

Poniższe Ćwiczenia i Zadania nie są obowiązkowe ani nie wyczerpują tematu. Autorzy projektu PORTAL są świadomi, że systemy edukacyjne są różne w różnych krajach i z tego powodu ćwiczenia te są jedynie sugestią. Nie mają one zastąpić prac, jakie prowadzący kurs mogliby chcieć zlecić studentom w celu poszerzenia wiadomości. Celem ćwiczeń jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności nabytych w czasie korzystania z niniejszych materiałów:

1. Zarysuj główne trudności dotyczące zawierania kontraktów, które muszą zostać wzięte pod uwagę przez Władze przy rozpatrywaniu wprowadzenia konkurencji na rynek. Szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie dotyczące podziału ryzyka i możliwych konfliktów, które mogą się pojawić przy wprowadzaniu konkurencji na rynek usług transportowych.
2. Na podstawie wiadomości uzyskanych z niniejszych materiałów oraz lektur dodatkowych określ zalety i wady sztywnego (fixed) i elastycznego (flexible) procesu planowania. Odpowiedź należy poprzeć rzeczywistymi przykładami, które miały miejsce w Europie.

5.4 Zalecane lektury dla Modułu 4.

(Poniższe lektury stanowią jedynie sugestię i nie są listą wyczerpującą. Szersze listy lektur można uzyskać od autorów projektu MARETOPE oraz na stronie internetowej Komisji Europejskiej.)

Department of the Environment, Transport and the Regions (1998c) *Railway Policy: A Response to the Third Report of the Environment, Transport and Regional Affairs Committee on the Proposed Railway Authority and Railway Regulation*, Cm 4042, The Stationery Office, London

Department of the Environment, Transport and the Regions (1999 c) *From Workhorse to Thoroughbred- A better role for bus.* DETR, London.

Dodgson, J and Katsoulacos, Y. (1998) Quality Competition in Bus Services: Some Welfare Implications of Bus Deregulation, *Journal of Transport Economics and Policy,* 22, 263-282

Evans, A, (1990) Competition and Structure of Local Bus Markets, *Journal of Transport Economics and Policy*, 24,3, 255-281

Ireland, (2001) *New Institutional Frameworks Public Passenger Transport in Ireland,* The Stationery Office, Dublin.

ISOTOPE, (2001), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

MARETOPE, (2001), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

NERA (1997)*Evaluating Alternative Structures for the Bus Industry: A Report for the Confederation of Passenger Transport*, NERA, London.

Van de Velde, Didier,(2000), *Managing and Assessing Regulatory Evolution in local Public Transport Operations in Europe,* in MARETOPE, Deliverable 1. Funded through the 5th. Framework RTD Programme, 2000.

[6] *Aims-contracts* to kontrakty, w których zleceniodawca ustala cele do osiągnięcia przez wybranego zleceniobiorcę przy użyciu dowolnych środków w bardzo ogólnych granicach wyznaczonych przez zleceniodawcę.

[7] *Means-contracts* to kontrakty, w których zleceniodawca narzuca wybranemu zleceniobiorcy środki, które ma on stosować, zostawiając mu pewną wolność wyboru, i jasno określając lub nie cele do osiągnięcia.

6. Zapewnienie jakości w systemach transportu publicznego

(Tekst zaczerpnięto z projektów Maretope i Quattro.)

6.1 Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 5

Po ukończeniu niniejszego modułu, uczestnicy kursu zrozumieją następujące kwestie:

- Znaczenie systemów zapewniania jakości w modyfikowaniu systemów regulacyjnych
- Potrzebę określenia środków zapewniania jakości poprzez określenie punktów wzorcowych (benchmarks) przed przyznaniem kontraktów
- Znaczenie wprowadzenia parametrów polityki regulacyjnej przed skonstruowaniem i zaprojektowaniem kontraktów na usługi transportu publicznego w zmienionym środowisku
- Znaczenie zapewnienia zintegrowanego systemu transportu publicznego w każdym nowym środowisku rynkowym (opartym na taryfach bądź strukturalnym)
- Znaczenie wypracowania mierzalnych systemów zapewniania jakości, które będą przejrzyste i dostosowane do nowego środowiska regulacyjnego oraz okażą się przydatne.

6.2 Wstęp

Transport publiczny należy do usług o kluczowym znaczeniu dla mieszkańców terenów zurbanizowanych. Przy outsorcingu transportu publicznego, jakość usług musi być zapewniona z oczywistych powodów. Z tego względu, w niniejszym module przedstawiono niektóre ważne kwestie związane z zapewnieniem jakości. Wskazują one na potrzebę stworzenia mierzalnych Systemów Zapewnienia Jakości, które wymagają zrozumienia Pętli Jakości (Quality Loop). W Pętli Jakości wprowadza się określone punkty wzorcowe (benchmarks), które są punktem odniesienia obowiązującym wszystkich dostawców usług. Punkty takie będą musiały zostać wprowadzone do projektów i struktury Kontraktów i będą odzwierciedlać dążenie do stworzenia zintegrowanego systemu transportowego już na samym początku, jak również dostarczą narzędzi do badania ulepszonego systemu usług.

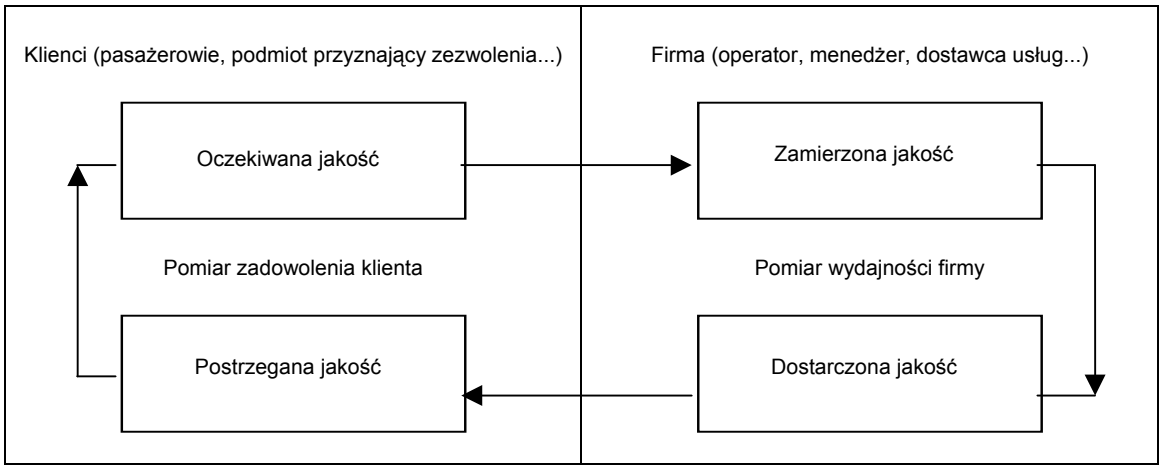
6.3 Pętla Jakości (Quality loop)

Zawarcie kwestii jakościowych w kontraktach ma sens tylko, jeżeli zastosuje się konsekwentne i wiarygodne metody określania zalet różnych aspektów jakościowych dla pasażerów.

W celu zdefiniowania poziomów jakości usług transportowych w Publicznym Transporcie Miejskim (PTM), proponujemy posłużyć się uproszczoną pętlą jakości opartą na normie ISO 9004.2 dotyczącej zapewnienia jakości usług. Pętla ta opiera się na czterech różnych punktach wzorcowych (benchmarks). Zanalizowanie różnic pomiędzy nimi (patrz Rysunek 11) ułatwi decydentom podniesienie jakości świadczonych przez nich usług.

Oczekiwana Jakość	Poziom jakości oczekiwany przez klienta
Zamierzona Jakość	Poziom jakości, który operator zamierza zapewnić pasażerom
Dostarczona Jakość	Poziom jakości osiągnięty stopniowo w normalnych warunkach operacyjnych
Postrzegana Jakość	Poziom jakości postrzegany przez pasażerów w czasie ich podróży

Rysunek 11: Pętla jakości (Quality loop), Źródło: Afnor



Rysunek 12: Pętla jakości (Quality loop), Źródło: Quattro

6.4 Projektowanie kontraktu

(Tekst zaczerpnięty z Isotope i Quattro.)

Specyfikacja systemu stałego ulepszania (ang. continuous improvement system) powinno stanowić część specyfikacji przetargu. Organ władz może określić przewidywane narzędzia lub ograniczyć specyfikacje do stwierdzenia, że system taki powinien zostać zaproponowany przez potencjalnych operatorów. Na tym etapie organ władz powinien określić, jaki będzie zakres jego własnej odpowiedzialności oraz jakie są jego oczekiwania w tym zakresie.

Kontrakt powinien zatem określać:

- cele stałego ulepszania
- narzędzia i zakres odpowiedzialności, w tym programy pomiaru i/lub monitoringu
- konsekwencje tych pomiarów, w tym zachęty i/lub kary finansowe
- kontrolę powyższych wyników
- procedurę naprawczą w przypadku niewypełnienia zobowiązań kontraktowych

Specyfikacja usług przez organ władz w procedurze przetargowej powinna skłonić operatorów i organy władz do objęcia systemem stałego ulepszania wszelkich operacyjnych/taktycznych obszarów zainteresowania:

- transport (w tym wejście/wyjście użytkowników)
- połączenia (wewnątrz PTM / z innymi gałęziami)
- informowanie klientów (statyczne / w czasie rzeczywistym)
- systemy opłat za przejazd i sprzedaży
- wpływ na środowisko (w szerokim znaczeniu, w tym wpływ na podział intremodalny środków transportu).

Uzgodniony system musi zostać wprowadzony w życie. Konieczne jest dokładne przydzielenie odpowiedzialności za monitoring, dotyczącej poziomu implementacji systemu oraz oceny samego systemu.

Zaprojektowanie kontraktów krótkoterminowych z użyciem narzędzia stałego ulepszania może się okazać większym wyzwaniem, ponieważ operator może się nie zgodzić na stosunek kosztów do zysków. W takiej sytuacji organ władz musi wykształcić neutralne narzędzia, które można zastosować do każdego operatora.

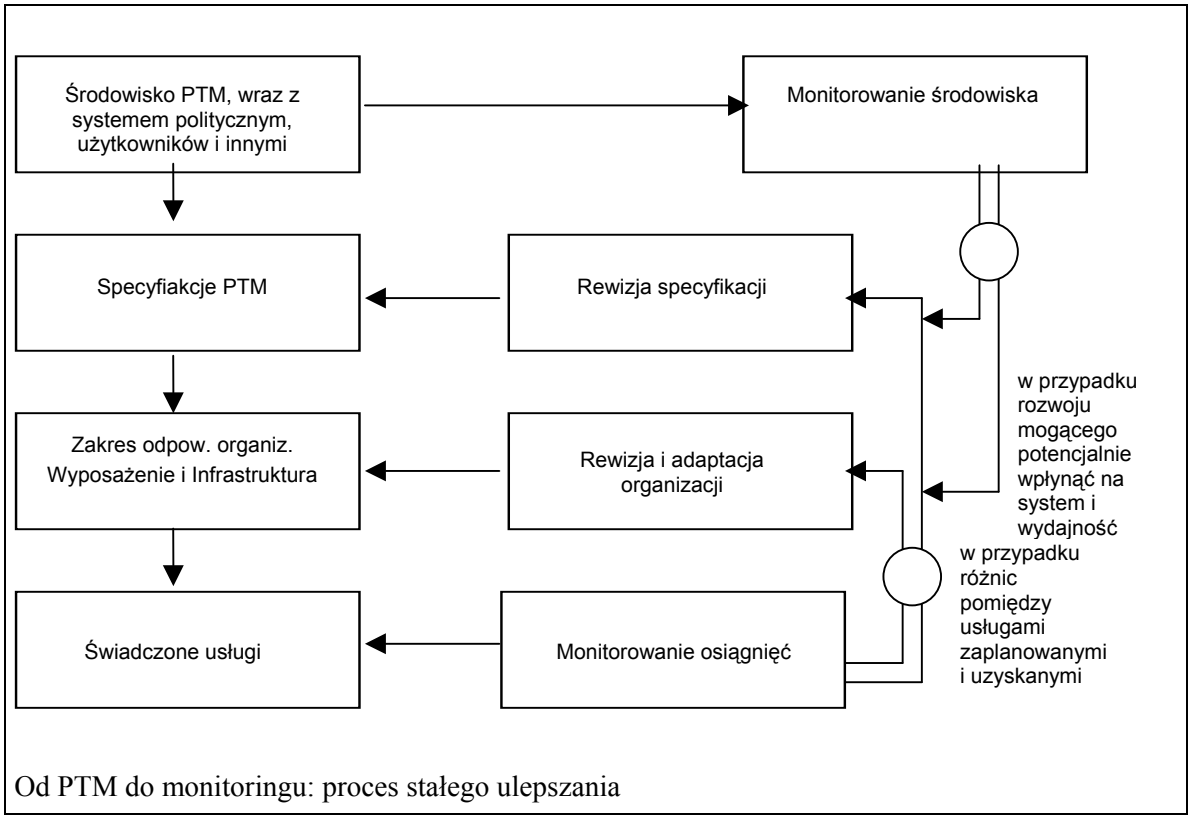
6.5 Integracja

Klient musi postrzegać system jako jedną (logicznie zintegrowaną) całość, dla której konieczne jest osiągnięcie pełnych korzyści z integracji taryf i integracji fizycznej. Integracja fizyczna obejmuje sam system transportu publicznego (zaprojektowane sieci transportowej, stacje przesiadkowe i rozkłady jazdy) oraz inne systemy. Głównym celem integracji jest zaoferowanie usług bardziej atrakcyjnych i bardziej przyjaznych w użytkowaniu dla społeczeństwa. Jednakże aspekt pokrycia kosztów stanowi kolejny istotny czynnik. Z projektu MARETOPE i innych badań jasno wynika, że, podczas gdy kwestie połączeń intermodalnych dostarczają wystarczających argumentów za tym, aby opóźnić wprowadzenie zmian w poszczególnych Państwach Członkowskich w tym zakresie, opisanych we Wspólnej Polityce Transportowej, technologia odgrywa z pewnością bardzo ważną rolę w łańcuchu transportu pasażerskiego. Wydaje się, że skala czasowa wprowadzenia polityki bardziej otwartego, konkurencyjnego rynku zajmuje niezmiernie dużo czasu w wielu krajach. Może to być spowodowane problemami natury infrastrukturalnej, mogą się jednakże pojawić i inne „wąskie gardła” na obszarach, gdzie w konkurujących ze sobą usługach świadczonych przez różnych operatorów stosowane są różne systemy biletowe lub gdzie biletów nie można przenosić pomiędzy systemami. Obecna technologia (karty magnetyczne, G.P.S. – Globalny System Pozycjonowania) może być użyta do podjęcia tych kwestii, pod warunkiem że spotka się to ze zrozumieniem agencji przetargowej w początkowym stadium zawierania kontraktu.

6.6 Ulepszanie

Poprzez „stałe ulepszanie” publicznego transportu miejskiego rozumiemy potrzebę ciągłego dostosowywania zaprojektowanych usług oraz organizacji odpowiedzialnej za świadczenie usług w celu utrzymania, a nawet zwiększenia ich wartości. Innowacje w usługach i zarządzaniu są wprowadzane poprzez systemy stałego ulepszania.

Do stałego ulepszania systemu można użyć różnych narzędzi (tj. systemów totalnego zarządzania jakością – TQM, monitoringu, systemów kar/zachęt). Narzędzia te można zastosować na poziomie strategicznym, taktycznym i operacyjnym, z pewnością dużo prościej na poziomie operacyjnym. Innym ważnym narzędziem zarządzania przy stałym ulepszaniu jest również „słuchanie klienta".



Rysunek 13: Specyfikacje służące do monitorowania stałego ulepszania, Źródło: Quattro

Przykład: Lindau, Niemcy.

Przedstawimy teraz przykład ilustrujący, w jaki sposób można wypracować jakość usług bez uciekania się do większych reform regulacyjnych. Dość proste inicjatywy podejmowane zwłaszcza w mniejszych regionach lub centrach urbanistycznych mogą doprowadzić do polepszenia jakości usług transportu publicznego, które spełnią postawione cele dotyczące zrównoważenia, wydajności, konkurencyjności i będą ekonomicznie opłacalne.

W latach 90-tych wiele małych i średnich miast wprowadziło tzw. „*Stadtbussysteme"* (miejskie systemy autobusowe). W kontekście podziału intremodalnego środków transportu i dotacji na jednego pasażera, sukces tego systemu był znaczący. Wprowadzenie miejskich systemów autobusowych nie było odpowiedzią na zmiany w systemie prawnym. Miejski system autobusowy w *Lindau* stanowi dobry przykład tego nowego modelu PTM

Miejski system autobusowy w *Lindau* (położonym nad jeziorem Bodeńskim), z 25 000 mieszkańców, został wprowadzony w 1992 roku. Stara sieć autobusowa była prowadzona przez *Bundesbahn* (DB) od lat 50-tych i utraciła większość pasażerów w ciągu ostatnich lat swojego istnienia.

W ostatnich latach inne sieci autobusowe działające wokół jeziora Bodeńskiego (takie jak *Frauenfeld* (CH), *Dornbirn* czy *Bregenz* (A)) bardzo poprawiły jakość usług i częstotliwości

przejazdów pasażerów. *Lindau* postanowił zatem również zreorganizować swój system transportowy. Przez rok władze miasta badały modele miast sąsiednich i na tej podstawie przygotowały plan w ramach administracji miejskiej bez pomocy konsultantów zewnętrznych. Nowy system okazał się już na początku wielkim sukcesem: od pierwszych dni ponad 6000 pasażerów dziennie odpowiadało na nową ofertę – czyli ponad dwukrotnie więcej, niż się spodziewano. Głównym problemem tego systemu było poradzenie sobie z poziomem popytu na usługi.

Autobusy jeżdżą w odstępach 30-minutowych na 4 trasach, w godzinach od około 6.10 do 22.40. Autobusy kursują również w soboty i w niedziele. Wszystkie autobusy spotykają się co pół godziny na głównym dworcu autobusowym, umożliwiając pasażerom dogodne przesiadki.

Operatorem autobusów jest „*Regionalverkehr Alb-Bodensee",* filia *Bundesbahn* (DB, od 1994 roku pod nazwą DB AG). Firma „*Stadtwerke Lindau"* (lokalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej) zajęło się zarządzaniem i marketingiem. Z usługami autobusowymi związanych jest wiele działań marketingowych. Autobusy mają bowiem pierwszeństwo na światłach ulicznych.

Mimo że opłaty za przejazd są dość wysokie (2,5 DEM za bilet jednorazowy), miejski system autobusowy w Lindau przewozi około 240 000 pasażerów miesięcznie – liczba, którą miasta o porównywalnej wielkości osiągają w ciągu roku.

Te liczby pasażerów otworzyły nowe perspektywy dla operatorów w miastach o podobnej wielkości: istotna jest koordynacja i integracja transportu.

6.7 Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 5

Poniższe Ćwiczenia i Zadania nie są obowiązkowe ani nie wyczerpują tematu. Autorzy projektu PORTAL są świadomi, że systemy edukacyjne są różne w różnych krajach i z tego powodu ćwiczenia te są jedynie sugestią. Nie mają one zastąpić prac, jakie prowadzący kurs mogliby chcieć zlecić studentom w celu poszerzenia wiadomości. Celem ćwiczeń jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności nabytych w czasie korzystania z niniejszych materiałów:

1. Jakie są podstawowe kwestie, które powinny zostać wzięte pod uwagę przy wprowadzaniu systemu Zapewnienia Jakości? Wymień i wyjaśnij pięć z nich.
2. Który model Twoim zdaniem dostarcza najskuteczniejszych środków do zarządzania systemem Zapewnienia Jakości w zmienionym środowisku regulacyjnym? Proszę podać dowody potwierdzające efektywność wybranego modelu.

6.8 Zalecane lektury dla Modułu 5

(Poniższe lektury stanowią jedynie sugestię i nie są listą wyczerpującą. Szersze listy lektur można uzyskać od autorów projektu MARETOPE oraz na stronie internetowej Komisji Europejskiej.)

Colson, B. (1996) UK Bus De-regulation: A Qualified Success with much still to Offer Customers and Society at Large, *Transport Reviews*, 16, 4, 301-312

Department of the Environment, Transport and the Regions (1998c) *Railway Policy: A Response to the Third Report of the Environment, Transport and Regional Affairs Committee on the Proposed Railway Authority and Railway Regulation*, Cm 4042, The Stationery Office, London

Department of the Environment, Transport and the Regions (1999 c) *From Workhorse to Thoroughbred- A better role for bus.* DETR, London.

Dodgson, J and Katsoulacos, Y. (1998) Quality Competition in Bus Services: Some Welfare Implications of Bus Deregulation, *Journal of Transport Economics and Policy,* 22, 263-282

Evans, A, (1990) Competition and Structure of Local Bus Markets, *Journal of Transport Economics and Policy*, 24,3, 255-281

Ireland, (2001) *New Institutional Frameworks Public Passenger Transport in Ireland,* The Stationery Office, Dublin.

ISOTOPE, (2001), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

MARETOPE, (2001), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Tebb, R. (1997), Privatisation and Innovation:Exploiting Guided Bus, *Presented to the Fifth International Conference on Competition and Ownership of Land Passenger Transport,* Leeds, England.

Transport 2000, (1997) *Blueprint for Quality Public Transport*, Transport- 2000, London.

Van de Velde, Didier,(2000), *Managing and Assessing Regulatory Evolution in local Public Transport Operations in Europe,* in MARETOPE, Deliverable 1. Funded through the 5th. Framework RTD Programme, 2000.

7. Polityka finansowania i przyznawania dotacji w transporcie publicznym

(Tekst zaczerpnięto z Maretope.)

7.1 Specyficzne wyniki edukacyjne dla Modułu 6

Po ukończeniu niniejszego modułu, uczestnicy kursu zrozumieją następujące kwestie:

- Znaczenie wkładu finansowego użytkowników usług przewozowych
- Relacje pomiędzy wsparciem finansowym użytkowników usług transportowych a wsparciem finansowym z funduszy publicznych
- Poszczególne kategorie finansowania wspierające rozwój transportu publicznego
- Znaczenie tworzenia alternatywnych źródeł finansowania poprzez wprowadzenie specyficznej polityki opodatkowania w transporcie lub poprzez wykorzystanie „finansowania prywatnego", tzn. stosowanie „partnerstwa publiczno-prywatnego"
- Modele, które mogą zostać wykorzystane do rozwiązania kwestii związanych z rozwojem stałego wsparcia finansowego dla transportu

7.2 Wstęp

Ustalanie cen oraz finansowanie w Transporcie Miejskim są bliskimi sobie koncepcjami, ponieważ poziom cen określa zdolność samofinansowania oraz w konsekwencji ewentualną potrzebę dotacji. Ustalanie cen i finansowanie są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ ustalanie cen jest jedną z najważniejszych metod zwiększania finansowania. Ustalanie cen spełnia jeszcze jedną ważną rolę. Jest to kluczowy mechanizm, wpływający na natężenie ruchu za pośrednictwem wszystkich środków transportu, w celu osiągnięcia innych istotnych celów, takich jak efektywność ekonomiczna czy zrównoważenie środowiska. Istnieją dowody na to, że istniejące mechanizmy ustalania cen i poziomy cen powodują nasilenie się problemu zagęszczenia ruchu i zanieczyszczenia środowiska, gdyż nie dostarczają dostatecznych sygnałów, które mogłyby mieć wpływ na zachowania społeczne.

Z tej perspektywy, finansowanie miejskich systemów transportowych obejmuje wszelkie instrumenty ekonomiczne, które mogą doprowadzić do:

- zwiększenia efektywności, tj. wszelkie środki, które mogą zachęcać do osiągania lepszej efektywności i zminimalizować zewnętrzny wpływ transportu
- zwiększenia funduszy dodatkowych (kapitału) w celu wspierania różnych elementów systemów transportu miejskiego

Można wyróżnić następujące kategorie finansowania:

- Wkład ze strony użytkowników transportu
- Wkład ze środków państwowych i od przedsiębiorstw państwowych
- Wkład ze strony innych beneficjentów
- Prywatne źródła finansowania

7.3 Aspekty finansowe

Wkład ze strony użytkowników transportu:

W tym zakresie Opłaty za Transport Publiczny są najpowszechniejszym źródłem finansowania w Europie, mimo że w wielu miastach pokrywają one jedynie niewielką część kosztów operacyjnych. Z wyjątkiem systemów zderegularyzowanych, poziomy i struktura opłat są ustalane w ramach limitów wyznaczonych przez organy władz. Ze względu na specyfikę Transportu Miejskiego, korzystanie z opłat ulgowych (kompensata za obniżenie opłat za przejazdy, opłacana przez operatorów lub pasażerów) jest częstą praktyką w Europie we wszystkich systemach regulacyjnych. Wkłady te w postaci opłat dokonywanych przez pasażerów są pokaźnym środkiem finansowania europejskich systemów miejskiego transportu publicznego. Mogą one być ustalane zgodnie z podejściem według kosztu lub podejściem według popytu. W pierwszym przypadku ceny powinny odzwierciedlać koszty (pełne lub dodatkowe) poniesione w trakcie korzystania z transportu publicznego, podczas gdy drugie podejście odzwierciedla korzyści z korzystania z transportu publicznego (zgodnie z chęcią użytkowników do wnoszenia opłat). Jedno z podejść według kosztu obejmuje zasadę kosztów społecznych / krańcowych. Zakłada to teoretycznie, że ceny są ustalane zgodnie z dodatkowymi kosztami, które system może wygenerować, w tym kosztami operacyjnymi związanymi z typami skutków zewnętrznych (zanieczyszczenie środowiska, duże natężenie ruchu, hałas itd.). Innymi słowy, ceny w transporcie powinny odzwierciedlać społeczne koszty krańcowe związane z użytkowaniem transportu.

Wprowadza to również koncepcję systemów Ustalania Godziwych Cen (Fair Pricing systems), które można traktować jako element Sprawiedliwości Społecznej. Trzeba tutaj uwzględnić wyniki dystrybucyjne (sposób, w jaki koszty i korzyści z różnych środków ustalania cen rozkładają się na różne grupy podatkowe). Tego typu system ustalania cen można również interpretować jako taki, który nie ma negatywnego wpływu dystrybucyjnego lub regresywnego, który przejawia się np. tym, że grupy osób o niższych dochodach płacą relatywnie więcej niż osoby o wyższych dochodach. W takich sytuacjach efektywne ustalanie cen nie zawsze prowadzi do „korzystnego" ustalania cen dla systemu transportowego, ponieważ społeczne koszty krańcowe nie pozwalają na wprowadzenie różnych cen dla grup osób o różnych dochodach.

Wkład ze środków państwowych i od przedsiębiorstw państwowych:

Źródła państwowe, czy to pochodzące z ogólnego budżetu, czy to asygnowane – uważane za nieefektywny instrument finansowania – są głównym źródłem finansowania inwestycji i uzupełniania deficytów w Publicznym Transporcie Miejskim. Przyczyniają się one do zachowania stabilności usług, lecz są również często postrzegane jako główna przyczyna nieefektywności produkcyjnej mniej konkurencyjnych operatorów.

Wzajemne przyznawanie dotacji przez przedsiębiorstwa państwowe również należy do tej kategorii. Wzajemne dotacje są głównym problemem, jeżeli chodzi o wypaczenie konkurencyjności, ponieważ daje to oczywistą przewagę przedsiębiorstwom państwowym,

głównie przedsiębiorstwom miejskim zajmującym się inną działalnością (np. elektryczność, gaz, transport międzymiastowy). Potencjalna zdolność do wypaczania konkurencyjności jest szczególnie wysoka w systemach regulacyjnych, w których przedsiębiorstwa miejskie mają duży udział w rynku.

Wkłady od innych beneficjentów:

Można wyróżnić dwa typy „efektów zewnętrznych", wywołane przez istnienie usług transportowych:

- Podatki asygnowane dla transportu, pobierane bezpośrednio lub pośrednio od pracodawców i mające na celu zapewnienie mobilności ich pracowników. Przykładem na to może być podatek „versement de transport" stosowany we Francji oraz podobne podatki w Wiedniu i Brazylii. Główną wadą tej metody jest zwiększenie kosztów robocizny, zaś zaletą – utworzenie dodatkowego źródła finansowania, nie zdejmując z operatora części konkurencyjnej presji do podnoszenia jakości świadczonych usług, jako że wybór gałęzi transportu i przewoźnika nadal należy do odbiorcy końcowego.

- *Value capture (przechwytywanie wartości),* które daje niskie ryzyko wypaczenia konkurencyjności, ma następujące zalety:

  - Value capture poprzez dochody operatorów: internalizuje zewnętrzne korzyści wytworzone przez urządzenia transportowe i zmniejsza potrzebę dotacji. Ponadto, niektóre ze zróżnicowanych usług mogą być bodźcem do zwiększenia liczby stałych klientów (np. strefy komercyjne, wertykalna integracja usług itd.).
  - Value capture poprzez podatki: oprócz internalizowania korzyści zewnętrznych urządzeń transportowych, niektóre podatki (np. nakładane na właścicieli ziemskich) stymulują podejście systemowe do planowania miejskiego, kładąc szczególny nacisk na zakres działania organów władz odpowiedzialnych za system mobilności.

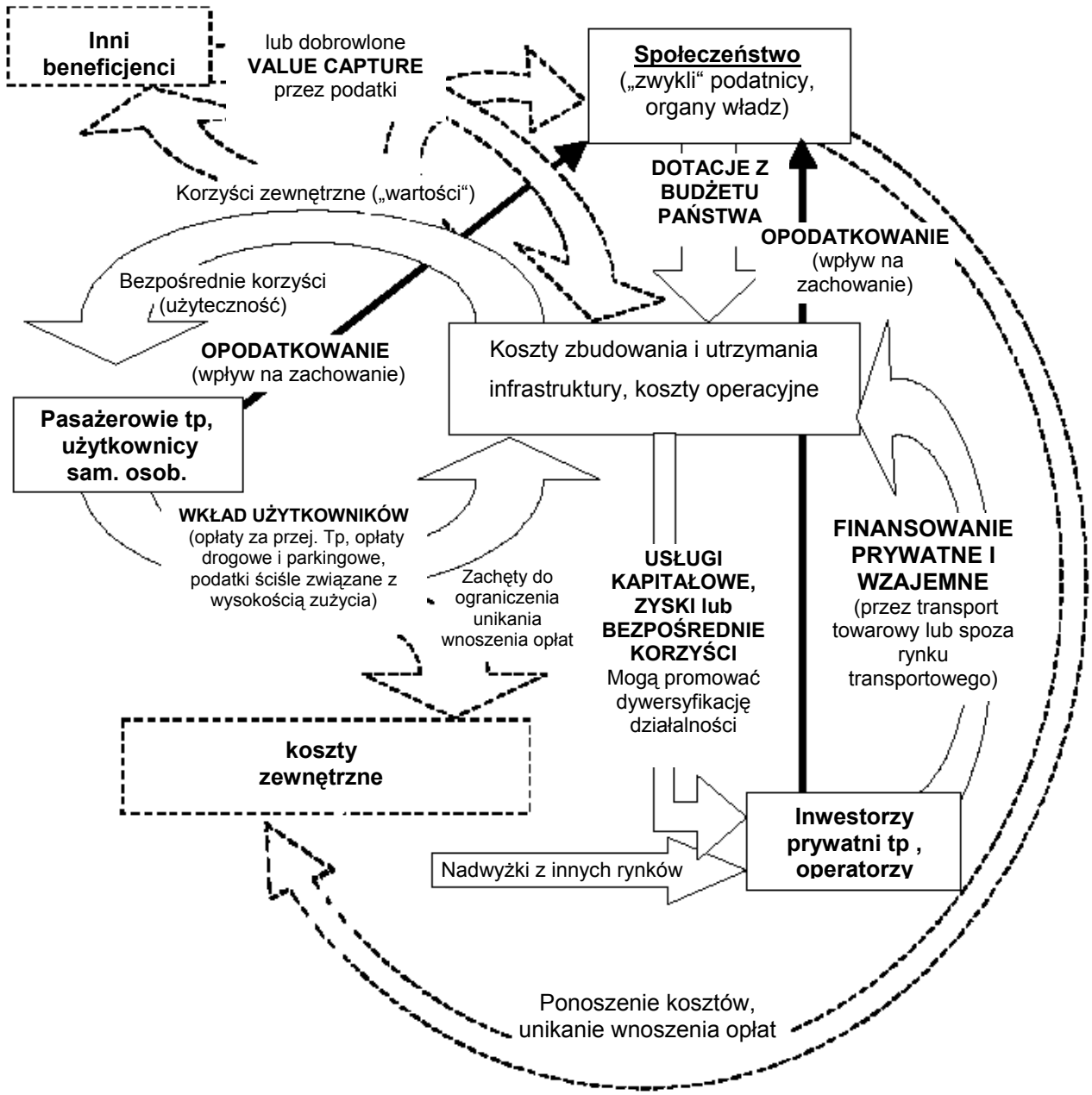
Prywatne źródła finansowania:

Spośród prywatnych źródeł finansowania, najważniejszymi są pożyczki prywatne oraz partnerstwa publiczno-prywatne:

- Pożyczki prywatne są tradycyjną formą finansowania. Zazwyczaj są wykorzystywane do rozwiązywania problemów związanych z płynnością finansową. Ich wielką zaletą jest umożliwienie podziału kosztów pomiędzy więcej niż tylko jedno pokolenie użytkowników.

- Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP) to kontrakty pomiędzy sektorem prywatnym i państwowym, zwykle wykorzystywane do zapewniania rozwiązań w zakresie mobilności w miastach. Do ich głównych zalet, jeśli zostaną one prawidłowo wprowadzone w życie, należą:

  - Polepszenie efektywności
  - Zmniejszenie nacisku na budżet publiczny
  - Dzielenie ryzyka i odpowiedzialności z partnerami prywatnymi
  - Stymulacja innowacji w dziedzinie przedsiębiorczości
  - Korzyści płynące z metod prywatnego zarządzania
  -



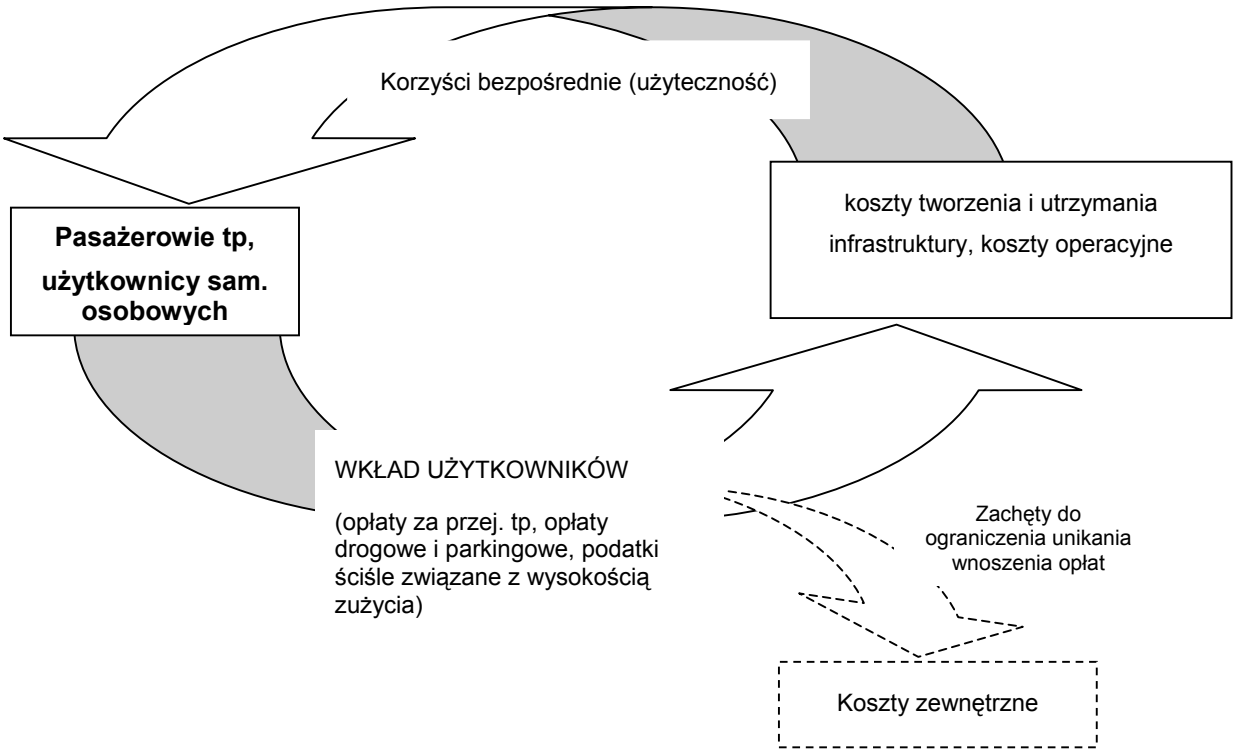
Rysunek 14: Alternatywy finansowania w Transporcie Miejskim, koncepcja, Źródło: FISCUS Handbook

Rysunek 14, będący wynikiem badań FISCUS, daje jasną wizję znaczenia każdej z metod finansowania. Proszę zauważyć, że rysunek ten obejmuje również system transportu samochodowego. Za złożonością tego rysunku można wyróżnić relacje trójstronne opisane wcześniej, z tą różnicą, że organ władz i podatnicy zostali tutaj połączeni.

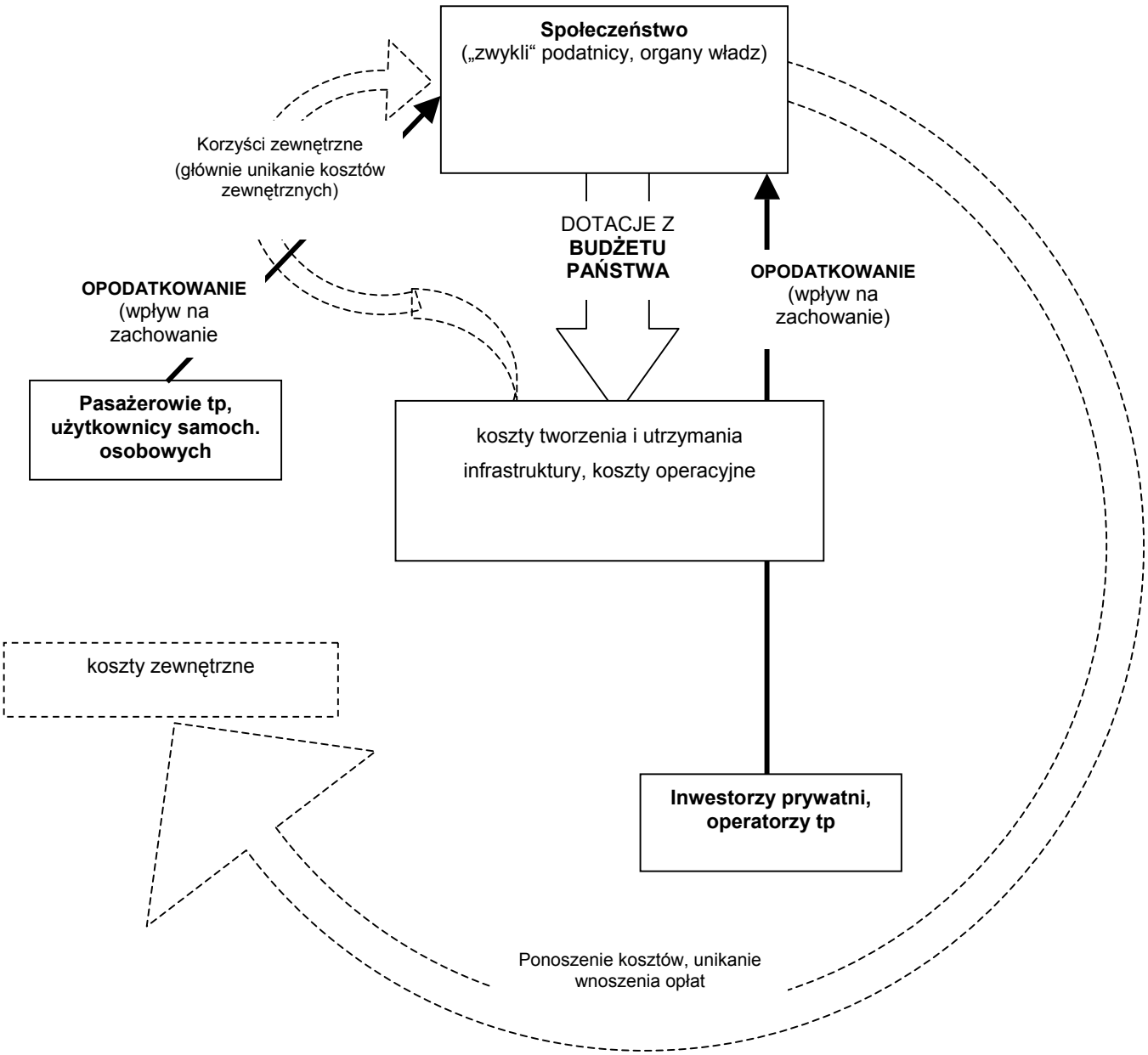
Aby odpowiednio opisać rzeczywiste przykłady, należy dokonać następującego rozróżnienia: „płatności” (opłaty za przejazdy, dotacje, ceny kontraktowe itd.) versus „finansowanie” we właściwym znaczeniu tego słowa (takie jak PPP, pożyczki itd.), „inwestycje” versus „koszty operacyjne” oraz źródła pieniężne dla organów władz versus źródła pieniężne dla operatorów.

ALTERNATYWY FINANSOWANIA

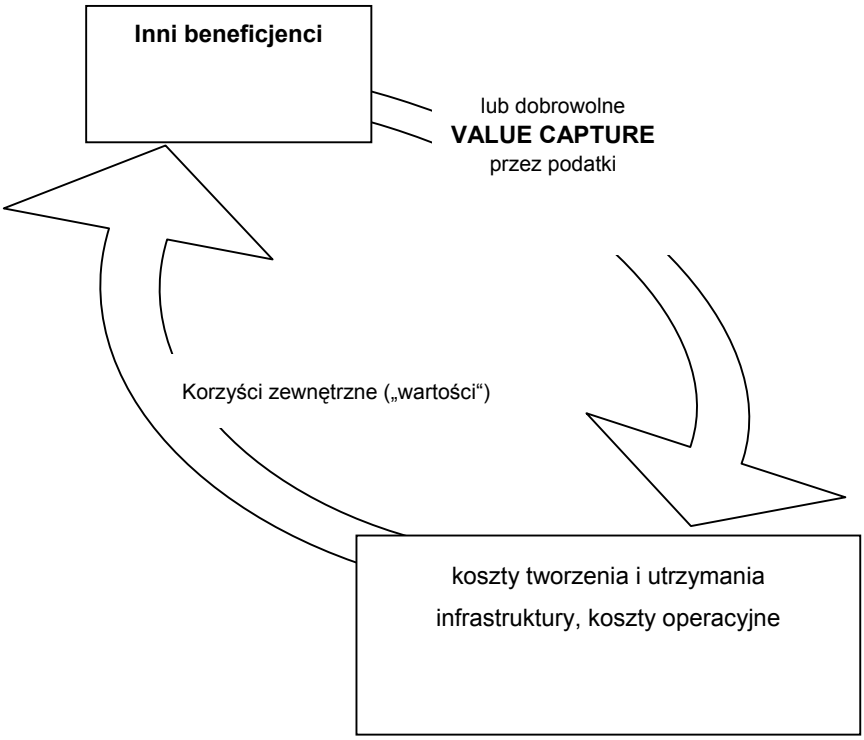
(Tekst zaczerpnięto z FISCUS.)



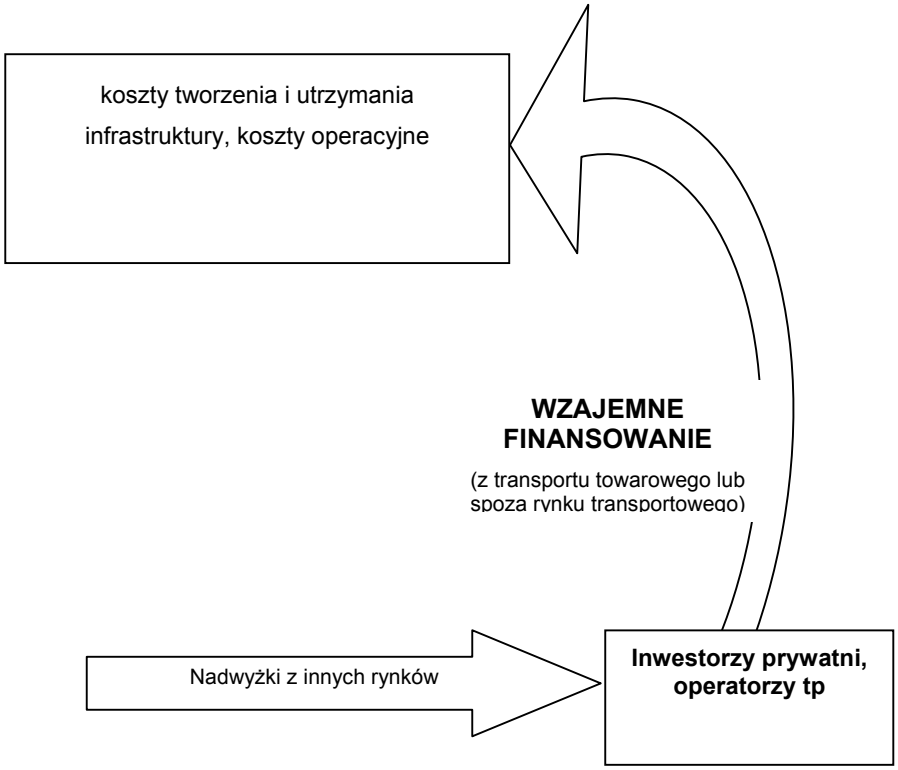
Rysunek 15: Finansowanie z Wkładów Użytkowników (koncepcja) – IFIP 1999
Rozbicie złożonego Rysunku 14. Źródło: FISCUS Handbook



Rysunek 16: Finansowanie z budżetu państwa (koncepcja) – IFIP 1999
Rozbicie złożonego Rysunku 14. Źródło: FISCUS Handbook



Rysunek 17: Finansowanie przez capture (koncepcja) – IFIP 1999
Rozbicie złożonego Rysunku 14. Źródło: FISCUS Handbook



Rysunek 18: Finansowanie poprzez finansowanie wzajemne (koncepcja) – IFIP 1999
Rozbicie złożonego Rysunku 14. Źródło: FISCUS Handbook

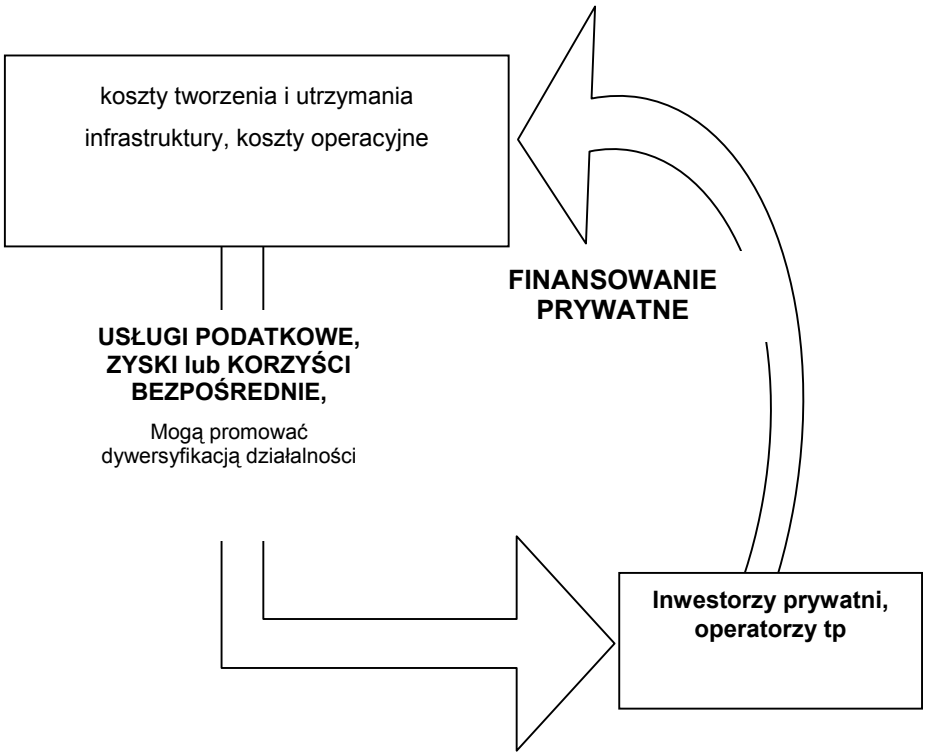


Figure 19: Private financing (conceptual) – IFIP 1999
Breakdown of Complex Figure 14. Source: FISCUS Handbook

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)

Celem tej koncepcji jest wyeliminowanie potrzeby dokonywania wkładów z ogólnych funduszy podatkowych, utrzymując przy tym efektywne ustalanie cen i kontrolę publiczną opłat za przejazdy/usług, np. poprzez franchising. Obejmuje ona:

- Ustalanie cen według społecznych kosztów krańcowych (social marginal cost pricing) użytkowników, lecz przy wymaganiach kapitałowych spełnionych przez finanse prywatne oraz kosztach usług kapitałowych pokrytych i opłaconych, odpowiednio, poprzez kombinację efektywnych opłat dla użytkowników i dotacji uzyskanych z *value capture* (ogólnie obejmujące dobrowolne wkłady developerów i specyficzne podatki, np. od zatrudnienia), oraz dodatkowych opłatach wnoszonych przez użytkowników.

Operacje Handlowe w Partnerstwach Publiczno-Prywatnych

Model ten mógłby uczynić każdą gałąź transportu komercyjnie funkcjonalną, prawdopodobnie dlatego, ponieważ jest to konieczne dla potrzeb sprawiedliwości, lub aby ułatwić dalszą prywatyzację. W tym modelu opłaty ponoszone przez użytkowników muszą zostać ustalone na poziomie, dzięki któremu wszystkie urządzenia transportowe będą dochodowe, w związku z czym nie będą potrzebne dotacje. Stosuje się tutaj instrumenty ustalania cen, jak podano powyżej. Należy zastosować, jeśli to konieczne, ustalanie cen Ramsey'a (ang. Ramsey pricing) oraz dwuczęściowe taryfy (ang. two part tariffs), aby opłaty, zwłaszcza te najwyższe, były

wyższe niż optymalne z punktu widzenia społecznego (które jednakże powinny być regulowane, aby spełniać zasady „drugi najlepszy” („second best”), tj.:

- podatki zostają nałożone, aby pokryć zewnętrzne skutki wpływu na środowisko i wypadków;
- nie istnieje wzajemne finansowanie pomiędzy systemami gałęzi transportu. Każdy system jest samowystarczalny, spełnia własne wymagania kapitałowe oraz pokrywa bieżące koszty. Niemniej jednak, mogą być przyznawane specjalne dotacje dla pewnych niedochodowych dróg lub grup użytkowników (np. emeryci), finansowane z ogólnych funduszy podatkowych.

1. Wkłady użytkowników	
Opłaty za przejazdy transportem publicznym	lokalne
Licencjonowanie pojazdów	krajowe
Podatek akcyzowy od paliw	krajowe
Licencje terenowe, opłaty za wjazd do centrum miasta, elektroniczne pobieranie opłat drogowych	lokalne
Opłaty parkingowe	lokalne
2. Budżet państwowy	
Podatki ogólne	krajowe
Budżety lokalne	lokalne
3. *Value Capture*	
Podatki od własności i zatrudnienia	krajowe lub lokalne
4. Wzajemne finansowanie	
Zyski z ustalania opłat drogowych lub innych przedsiębiorstw lokalnych	lokalne
5. Finansowanie ze źródeł prywatnych	
Prywatyzacja	krajowe lub lokalne
Opłaty ukryte (Shadow tolls)	krajowe lub lokalne
Franchising	krajowe lub lokalne

Tabela 1: Przegląd Metod Finansowania – Podmiot zazwyczaj podejmujący decyzje/Organ władz

W Tabeli zebrano głównych decydenców w dziedzinie finansowania oraz modele finansowania, które mogą zostać wykorzystane przy wyborze modelu polityki cenowej dla transportu publicznego na szczeblu lokalnym i krajowym.

7.4 Ćwiczenia/Zadania dla Modułu 6

Poniższe Ćwiczenia i Zadania nie są obowiązkowe ani nie wyczerpują tematu. Autorzy projektu PORTAL są świadomi, że systemy edukacyjne są różne w różnych krajach i z tego powodu ćwiczenia te są jedynie sugestią. Nie mają one zastąpić prac, jakie prowadzący kurs mogliby chcieć zlecić studentom w celu poszerzenia wiadomości. Celem ćwiczeń jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności nabytych w czasie korzystania z niniejszych materiałów:

1. Rozpatrując różne modele organizacji publicznego transportu pasażerskiego, proszę umieścić kwestie finansowe pośród innych możliwych kwestii, zaznaczając stopień ich ważności. Jakie kryteria finansowe można zastosować w celu określenia powodzenia lub porażki systemu?
2. Prześledź cztery główne przyczyny powodzenia systemów transportowych w nowym środowisku. Przykłady można zaczerpnąć z Państw Członkowskich lub państw przystępujących do U.E.
3. Tam, gdzie wprowadzenie nowych struktur nie zakończyło się sukcesem, podaj przyczyny, które, Twoim zdaniem, wpłynęły na niepowodzenie i porównaj je z miejscami, w których wprowadzenie takie się powiodło. (Wystarczą dwa przykłady.)

7.5 Zalecane lektury dla Modułu 6

(Poniższe lektury stanowią jedynie sugestię i nie są listą wyczerpującą. Szersze listy lektur można uzyskać od autorów projektu MARETOPE oraz na stronie internetowej Komisji Europejskiej.)

Banister,D. (1993)Equity and Acceptability in Internalising Social Costs of Transport in *Internalising the Social Costs of Transport* 1993 Seminar ECMT/OECD

Bleijenberg,A.N. The Art of Internalising in *Internalising the Social Costs of Transport* 1993 Seminar ECMT/OECD

Colson, B. (1996) UK Bus De-regulation: A Qualified Success with much still to Offer Customers and Society at Large, *Transport Reviews*, 16, 4, 301-312

Department of the Environment, Transport and the Regions (1999 c) *From Workhorse to Thoroughbred- A better role for bus.* DETR, London.

Dodgson, J and Katsoulacos, Y. (1998) Quality Competition in Bus Services: Some Welfare Implications of Bus Deregulation, *Journal of Transport Economics and Policy,* 22, 263-282

European Commission, Directorate General for Transport, (1996) Towards fair and efficient pricing in transport, Brussels

Evans, A, (1990) Competition and Structure of Local Bus Markets, *Journal of Transport Economics and Policy*, 24,3, 255-281

Farrell, S. (1999) Financing European Transport Infrastructure, Policies and Practice in Western Europe. Macmillan, London

Foster, C. (1994) *The Economics of Rail Privatisation*, Centre for the Study of Regulated Industries, Discussion Paper 7. CIPFA, London

FISCUS Research Consortium (1999), *Cost Evaluation and Financing Schemes for Urban Transport Systems,* Transport Research – 4th. RTD. Framework Programme – Final report pp. 54-90 ,

Thomson, J.M. (1974) Modern Transport Economics, Suffolk

TRANSPRICE, Trans-Modal Integrated Urban Transport Pricing. Project funded by the European Commission under the Transport RTD Programme of the 4th. Framework Programme. Co-Ordinator Euro-Trans Consulting Ltd, London, Deliverables D 1- D 4, 1997

Van Vreckam, D. (1993) European Union Policy on taxes and charges in the road transport sector in Internalising the social cost of transport, 1993 Seminar ECMT/OECD

White,P. (1998) Financial Outcomes of Rail Privatisation in Britain, *Proceedings of the European Transport Conference Seminar G..Rail* PTRC, Londonf

8. Studia Przypadku i Badane Miejsca

(Fragmenty zaczerpnięto z MARETOPE Raport 2, 2001.)

8.1 Wstęp

Wybrane miejsca znajdują się w Europie i ukazują sytuacje specyficzne dla danego kraju i regionu.

W każdym przypadku, jako pomoc przedstawiono profil zmian na szczeblu krajowym, a następnie zasugerowano konkretne miejsce jako ilustrację danego profilu zastosowanego w konkretnym mieście lub regionie.

Wybrane miejsca są reprezentatywne dla badania przeprowadzonego w projekcie MARETOPE Raport 2. Zaleca się sięgnięcie do tych prac w celu uzyskania szerszych informacji.

8.2 Austria

Przeszłość:

Lokalny i regionalny transport publiczny w Austrii jest relatywnie atrakcyjny i tani. Jest to głównie wynikiem istnienia 12 Związków Transportu Publicznego (ZTP) obejmujących teren całego kraju. W systemie ZTP zanotowano roczny wzrost liczby stałych pasażerów w wysokości ponad 10 %. Pomimo tego sukcesu, zapotrzebowanie na dotacje gwałtownie rosło. Państwo, prowincje i w mniejszym stopniu gminy, wszystkie mają swój udział w transporcie. Procent pokrycia kosztów dostawców transportu publicznego zawarty jest w przedziale 40-60%.

Rynek transportu publicznego w Austrii jest w dużym stopniu uregulowany. Nie przeprowadzono tu do tej pory właściwie żadnego konkurencyjnego przetargu. Formę organizacji tutejszego transportu można zdefiniować jako system inicjatyw rynkowych, przy jednocześnie działającym systemie zezwoleń. Rynek jest zdominowany przez przedsiębiorstwa publiczne. Pomiędzy operatorami a organami władz prowincji (i/lub ZTP) zawierane są umowy na usługi publiczne w postaci kontraktów na usługi. Kontrakty te są skonstruowane w taki sposób, że operatorzy ponoszą jedynie minimalne ryzyko, przy czym nie ponoszą żadnego ryzyka handlowego. Narzucone umowy na usługi publiczne stosowane są zwłaszcza tam, gdzie gminy są właścicielami firm przewozowych.

Okres przejściowy został wywołany przez dwie nowe ustawy (obowiązujące od 1.1.2000 r.), które mają dalekosiężne skutki organizacyjne i finansowe. Mają one za zadanie stworzyć środowisko zgodne z Rozporządzeniami Rady nr 1191/69 i 1107/70 z późniejszymi poprawkami. Najważniejsze przepisy w nich zawartych są następujące: (1) konkurencyjne przetargi są obowiązkowe dla wszystkich rodzajów usług świadczonych w interesie publicznym. Dotyczy to wszystkich usług na nowych liniach oraz na starych liniach z wygasającymi koncesjami. Niemniej jednak, operatorzy obsługujący wyłącznie transport podmiejski są z tego systemu wyłączeni. (2) Koncesje na dochodowe linie są przydzielane wyłącznie na drodze konkursów. Koncesje na linie w interesie publicznym mają być przydzielane na podstawie kontraktu na usługi po przeprowadzeniu konkurencyjnego przetargu.

Nowa sytuacja nie stała się jeszcze rzeczywistością. Nowe ustawy wprowadziły dużo niepewności do planowanych ram finansowych i organizacyjnych. Oczywiście, forma organizacyjna transportu miejskiego przechodzi od inicjatyw rynkowych do inicjatyw władz, w którym to systemie wykorzystuje się konkurencyjne przetargi i koncesje. Rząd federalny ogłosił obniżenie swoich zobowiązań finansowych, które muszą teraz ponosić organy władz niższego szczebla. Kolejną wadą tego systemu jest to, że jedynie kilku operatorów rozpoczęło, w ramach

przeprowadzanej deregulacji, restrukturyzację swoich przedsiębiorstw w celu polepszenia ich efektywności operacyjnej. Ponadto, system przyznawania dotacji przewidziany przez nową ustawę może zostać zakwestionowany z powodu niezgodności z ustawodawstwem Unii Europejskiej.

Badane miejsce: Wiedeń

8.3 Dania

Dania, obszar poza Wielkim Regionem Kopenhaskim

Publiczny transport autobusowy jest zarządzany w Danii przez kantony i samorządy miejskie zgodnie z ustawą zatwierdzoną przez Parlament. Jak zazwyczaj, kantony odgrywają tutaj wiodącą rolę. Mogą one swobodnie same decydować o sposobie organizacji transportu publicznego, z wyjątkiem Głównego Zarządu Miejskiego Kopenhagi. Od roku 1974 obowiązują oddzielne przepisy wyłącznie do regionu obejmującego stolicę, podczas gdy pozostała część kraju objęta jest przepisami ogólnymi. W przeszłości – do roku 1978 – poza Kopenhagą istniały linie autobusowe obsługiwane według kosztów netto (net cost operated), mające możliwość uzyskania dotacji samorządowych. Niektóre samorządy oraz koleje państwowe DSB wprowadziły linie autobusowe skoordynowane z koleją na terenie całego kraju. W 1978 roku, w okresie przejściowym, wprowadzono w życie ustawę pozwalającą kantonom swobodnie decydować o transporcie autobusowym.

W nowym systemie większość samorządów miejskich zarzuciła wewnętrzną obsługę transportu i przeprowadziła przetargi na usługi przewozowe. Obecnie organizacja ta ma następujące trzy cechy:

- Przetargi/wewnętrzna obsługa w transporcie publicznym należącym do samorządów kantonów (przeważające)
- Przetargi/wewnętrzna obsługa transportu w kantonach, w których lokalny publiczny transport autobusowy podlega samorządom miejskim, a regionalny publiczny transport autobusowy podlega kantonom (więcej organizacji)
- Własna obsługa transportu w przypadku miejskich przedsiębiorstw.

Wszystkie organy władz transportu publicznego zdecydowały się utrzymać ryzyko handlowe poprzez podpisywanie kontraktów *gross-cost contracts*.

Koleje

Dawniej większość pasażerskich przejazdów kolejowych była w Danii obsługiwana przez DSB (Duńskie Koleje Państwowe), co ma miejsce w dużym stopniu również dzisiaj. 1 stycznia 1999 roku, w okresie przejściowym, DSB zostały podzielone na przedsiębiorstwo operacyjne, DSB, oraz zarząd kolei, Banestyrelsen, oba podlegające Ministerstwu Transportu. DSB prowadzi działalność na podstawie kontraktów podpisanych z Ministerstwem Transportu. W 2003 roku 15 % tych kontraktów zostało poddanych procedurze przetargowej w nowym systemie. 13 lokalnych kolei obsługuje pozostałe linie kolejowe. Od 1 stycznia 2001 roku za te koleje odpowiedzialne są kantony.

Wielki Region Kopenhaski

Transport publiczny w Wielkim Regionie Kopenhaskim został podzielony pomiędzy przedsiębiorstwa zależnie od gałęzi transportu. Oznacza to, że Główny Zarząd Miejski

Kopenhagi (HUR) jest odpowiedzialny za publiczny transport autobusowy, który jest zapewniany na podstawie kontraktów typu *gross-cost* poddawanych procedurze przetargowej. Duńskie Koleje Państwowe (DSB) są odpowiedzialne za wszystkie przewozy kolejowe w Wielkim Regionie Kopenhaskim, które są obsługiwane na podstawie kontraktów podpisanych z Ministerstwem Transportu, z wyjątkiem sześciu lokalnych linii kolejowych na obrzeżach regionu. Lokalne koleje podlegają Głównemu Zarządowi Miejskiemu Kopenhagi. W 2002 roku ma zostać w Kopenhadze otwarte Metro. Jest ono regulowane oddzielną ustawą. Jednakże, wszystkie te typy transportu stosują jeden spójny system opłat za przejazdy.

W przeszłości, gdy w 1974 roku został utworzony Transport Kopenhaski, HT (obecnie Główny Zarząd Miejski Kopenhagi, HUR), z połączenia 12 głównie państwowych przedsiębiorstw miejskich, wprowadzono jeden wspólny system opłat za przejazdy kolejowe. System ten działał sprawnie do lat 80-tych, gdy podwyższono opłaty za przejazd i w wyniku tego spadła liczba stałych klientów, a koszty wzrosły. Ustawa z roku 1990, w okresie przejściowym, narzuciła konieczność przeprowadzania przetargów na 45 % wszystkich przewozów. W 1995 roku ustawę zmodyfikowano. Obecnie 100 % przewozów autobusowych zostało poddanych procedurze przetargowej, która ma się zakończyć w 2002 roku. Niemniej jednak, dawna część operacyjna HT otrzymała pozwolenia na złożenie oferty.

Obecna sytuacja: ostatnia zmiana Ustawy w 1999 roku nie miała żadnego wpływu na transport publiczny, lecz jedynie wpłynęła na organizację samego organu władz, gdy Główny Zarząd Miejski Kopenhagi (HUR) zastąpił Transport Kopenhaski (HT).

Główny Zarząd Miejski Kopenhagi przejął odpowiedzialność za 6 lokalnych linii kolejowych na obrzeżach regionu

Badane miejsce: Århus

8.4 Finlandia

Transport miejski w Finlandii składa się z dwóch głównych form organizacyjnych. W dużych miastach, w Helsińskiej Strefie Metropolitarnej (Region Helsinek) oraz w miastach Turku i Tampere odpowiedzialność za publiczne usługi transportowe spoczywa całkowicie w rękach zarządu transportu publicznego (ZTP). W innych terenach zurbanizowanych – w średnich miastach – transport publiczny jest oparty na inicjatywach rynkowych i zezwoleniach. W regionie Helsinek i w Turku działają zarówno gracze ze strony administracji miejskiej, jak i operatorzy prywatni, którzy zapewniają publiczne usługi przewozowe w ramach kontraktu podpisanego z ZTM. W Tampere transport przewozowy jest pod zarządem państwowym. W średnich miastach, z wyjątkiem miasta Pori, wszyscy operatorzy są operatorami prywatnymi. Systemy kolejowe są obsługiwane jedynie w regionie Helsinek. Pociągi oferują usługi kontraktowe dla regionu, podczas gdy tramwaje i metro są w Helsinkach pod zarządem państwowym.

Możliwość organizowania przetargów na usługi przewozowe została w Finlandii wprowadzona w 1991 roku, w którym została uchwalona nowa ustawa o transporcie publicznym. Rada Helsińskiej Strefy Metropolitarnej (YTV) przeprowadziła pierwszy przetarg w 1994 roku. Wyniki były bardzo dobre – poziom cenowy spadł o 33 %, zaoferowany tabor autobusowy był dość nowy, a obsługa pasażerów wysoce satysfakcjonująca. Powstały jednakże pewne problemy dotyczące relacji zatrudnienia, w przypadku gdy przegrywający operator musiał dostosować się do nowej sytuacji poprzez redukcję kosztów, np. zwalniając pracowników.

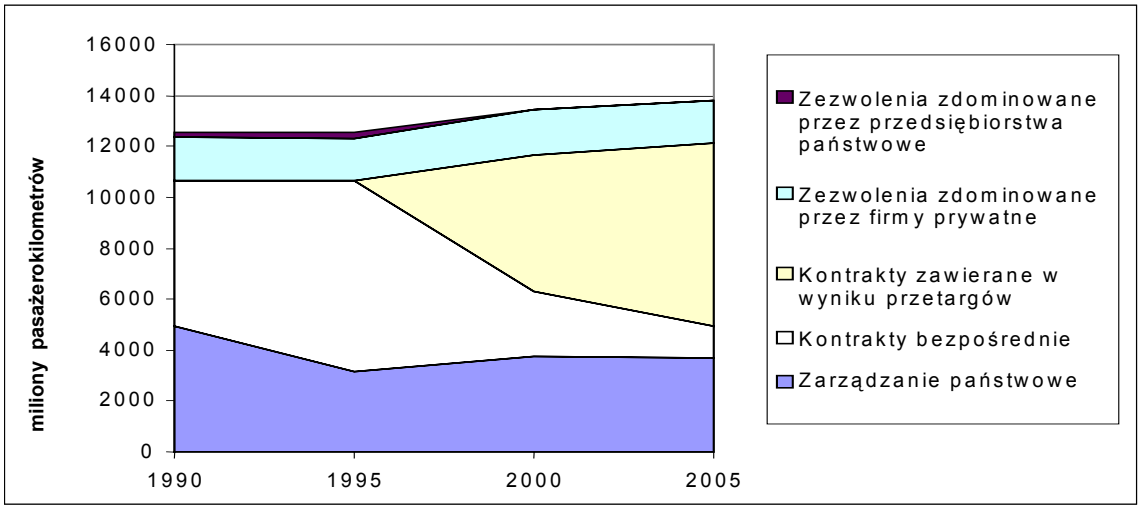
Do roku 2000 regionalne usługi przewozowe i duża część lokalnych usług przewozowych została objęta przetargiem w regionie Helsinek i w Turku. Poziom cen ustabilizował się na poziomie 25 – 30 % poniżej dotychczasowego kontraktowego poziomu cenowego. W ostatnich przetargach nastąpiło jednakże podwyższenie cen o 5 – 10 %, lecz jakość usług poddanych przetargowi okazała się bardzo wysoka. Obecnie nadal trwają przetargi na usługi autobusowe i do roku 2002 zostaną przeprowadzone przetargi na wszystkie usługi przewozów autobusowych.

Dyskusje na temat poddania regionalnych usług przewozowych procedurze przetargowej trwają, lecz według wstępnego projektu ministerstwa, linie kolejowe nie zostaną poddane przetargom, z wyjątkiem międzynarodowych usług przewozu towarów.

W Tampere sytuacja się nie zmieniła w kwestii formy organizacji. Również w średnich miastach forma organizacyjna nadal opiera się na inicjatywach rynkowych i zezwoleniach. Zwiększyła się jednakże działalność samorządów miejskich, gdy zaczęły one dotować opłaty za przejazdy.

Udział poszczególnych form organizacji (% całkowitego transportu miejskiego, mierzony w pasażerokilometrach) pokazano na Rysunku 20 poniżej. Rysunek przedstawia zmiany w latach 1990 – 2005:

- 1990 –1995: część zarządu państwowego (autobusy w Helsinkach i w Turku) została przekazana poprzez podpisanie kontraktów na usługi
- 1995 – 2000: większość kontraktowych usług autobusowych została poddana procedurze przetargowej
- 2000- 2005: pozostała część kontraktowych usług autobusowych została poddana procedurze przetargowej, kolejowe usługi przewozowe nadal są pod zarządem państwowym lub są na nie podpisywane kontrakty. Z drugiej strony transport publiczny w średnich miastach nadal działa na zasadzie inicjatyw rynkowych zdominowanych przez firmy prywatne.



Rysunek 20: Produkcja miejskiego transportu publicznego (w miastach powyżej 50.000 mieszk.) według formy organizacyjnej w Finlandii w latach 1990 – 2005, Źródło: Maretope

Obecnie gwałtownie wzrasta zapotrzebowanie na transport publiczny w regionie Helsinek. W innych miastach zapotrzebowanie jest stałe lub nieco spada. Dotacje na transport publiczny w regionie Helsinek sięgają 40 % całkowitych kosztów. W Tampere i w Turku dotacje są rzędu 30 %, zaś w średnich miastach liczba ta waha się pomiędzy 15 i 20 % łacznych kosztów.

Badane miejsce: Turku

8.5 Francja

Zmiany, jakie zaszły we Francji w ciągu ostatnich 20 lat w dziedzinie transportu można streścić w następujący sposób:

Na początku lat 80-tych ustawa „LOTI" zapoczątkowała decentralizację poprzez nowy podział odpowiedzialności pomiędzy Państwem i organami władz samorządowych. Z wyjątkiem szczególnego przypadku Regionu Ile-de-France, organami władz organizującymi publiczny transport miejski są odtąd Gminy i zrzeszenia Gmin. Jeśli chodzi o finansowanie transportu publicznego, wykorzystanie dochodów (opłaty za przejazdy, podatki itd.) znalazło się odtąd w gestii inicjatywy organów władz samorządowych, które mają duże pole manewru w wyznaczonych granicach. Kolejnym skutkiem ustawy „LOTI" była większa elastyczność w procedurach przetargowych, ponieważ zniesiony został obowiązek wyboru jednego z ograniczonej liczby modeli kontraktów.

W latach 90-tych miała miejsce ewolucja partnerstwa publiczno-prywatnego, jak również zwiększanie się udziału firm prywatnych, choć usługi transportowe w pełni finansowane z kapitału prywatnego nadal są bardzo rzadkie (w większości przypadków podmiot organizujący przetarg nadal jest odpowiedzialny za prawie wszystkie opłaty inwestycyjne). Inna cechą charakterystyczną dla lat 90-tych jest wznowienie umów franchisingowych. W ciągu ostatnich dziesięciu lat liczba koncesji na publiczny transport miejski we Francji wzrosła bardziej niż w jakimkolwiek innym kraju europejskim. Podczas tej dekady ustawa „Sapin" (z 1993 roku) wprowadziła pojęcie konkurencji, nakładając obowiązek stosowania reklamy w procedurach przetargów publicznych.

Niedawno uchwalone dwie kolejne ustawy mają również duży wpływ na transport miejski:

- Ustawa dotycząca jakości powietrza (z 1997 roku) nakłada obowiązek opracowania „Planu Mobilności Miejskiej" w każdej aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 100.000 (włącznie z Regionem Ile-de-France). Ponieważ „obwód miejski" dla potrzeb „Planu Mobilności Miejskiej" nie pokrywa się z podziałem systematycznym miejscowych władz organizujących transport, ustawa ta może prowadzić do utworzenie „Władz organizujących transport drugiego szczebla".

- Uchwalona w 2000 roku ustawa SRU zmieniła system finansowania oraz „system zawierania kontraktów" w Regionie Ile-de-France (ustawa ta ułatwi również powstanie „Władz organizujących transport drugiego szczebla").

Ważna uwaga na temat Regionu IDF (Ile-de-France):

Ze względu na swoje rozmiary (10,8 miliona mieszkańców, czyli 19 % całkowitej liczby mieszkańców Francji) oraz duże znaczenie dla gospodarki francuskiej (28 % PKB), Region IDF, obejmujący stolicę kraju, zawsze był traktowany na specjalnych warunkach.

Badane miejsce: La Rochelle

8.6 Niemcy

Cechą charakterystyczną transportu publicznego były w przeszłości zamknięte rynki. Z wyjątkiem kilku indywidualnych przypadków, inni operatorzy nie mieli dostępu do rynku przewozów kolejowych w obu państwach niemieckich. Transport lokalny był zmonopolizowany przez operatorów państwowych, którzy uzyskali zezwolenie. Formalnie zezwolenia te podlegały cyklicznej procedurze konkurencyjnej opartej na inicjatywach rynkowych. Jednakże, z powodu historycznego wykształcenia systemów finansowych, były bardzo małe naciski na konkurencyjność. Wyjątkowa sytuacja miała miejsce w byłym NRD[8].

[8] Dla wyjaśnienia skrótów użytych w tekście, patrz Glosariusz terminów.

Po pierwsze, infrastruktura kolejowa była na tych terenach w opłakanym stanie. Po drugie, od momentu zjednoczenia Niemiec, liczba stałych klientów znacznie spadła.

Punktem zwrotnym w kierunku otwarcia się na konkurencję była ustawa dotycząca pakietu reform dla kolejnictwa („*Bahnreform"*) składająca się z następujących części:

- Obie koleje państwowe (DB/RFN i DR/NRD) zostały połączone, długi zostały unieważnione, zaś forma prawna została przekształcona z przedsiębiorstwa własności państwa w przedsiębiorstwo prywatne DB AG. Organizacja rynku została przekształcona z systemu inicjatyw władz w system inicjatyw rynkowych z dodatkowymi przetargami na usługi niekomercyjne. Sieć każdego operatora musi umożliwić konkurującym operatorom swobodny dostęp do podstawowych urządzeń i obiektów, tj. do infrastruktury kolejowej.

- „*Regionalisierung"* (regionalizacja – forma decentralizacji) rozpoczęła się w tym samym czasie, gdy Rząd Federalny zapewnił obu częściom kraju środki finansowania usług transportu lokalnego. Jeśli chodzi o usługi leżące w interesie publicznym, obie części kraju podpisały kontrakty z operatorami przewozów kolejowych. Niewiele kontraktów zostało podpisanych w wyniku konkurencyjnych procedur przetargowych.

- W ramach regionalizacji, na szczeblu samorządów miejskich (lekka kolej, autobusy, metro) oraz na szczeblu regionalnych usług autobusowych, wytyczne prawne zostały dostosowane do zmienionego prawa Wspólnoty Europejskiej. Wprowadzono dodatkową ścieżkę dostępu do rynku poprzez inicjatywy władz dla usług niekomercyjnych. Dostęp do rynku został prawnie otwarty. Nie przeprowadzono jednakże reformy struktury finansowania, więc w praktyce zmiany nie były znaczące.

Już w przeszłości lokalny transport w Niemczech był w stosunkowo dużym stopniu zintegrowany. Od wczesnych lat 60-tych do lat 90-tych wzrosła liczba stowarzyszeń i Zarządów Przewoźników Publicznych. Zapewnia to integrację pomiędzy operatorami, gałęziami PTM i właściwymi organami władz.

Dalsze wprowadzanie konkurencji jest przedmiotem dyskusji polityków. Niemniej jednak, można się spodziewać większego otwarcia rynku, nawet w przypadku samorządów miejskich. Operatorzy intensywnie się przygotowują na spodziewaną presję ze strony konkurencji. Większość stowarzyszeń Przewoźników Publicznych (stanowiących własność firm operatorów) została przekształcona w Zarządy Przewoźników Publicznych, będące własnością właściwych organów władz (np. w *Hamburgu, we Frankfurcie*). Zarządy Przewoźników Publicznych przeprowadzają konkurencyjne procedury przetargowe i intensywne pracują, aby móc sprostać wymogom nowej sytuacji. Niestety, problem polega na tym, że systemy finansowania nie zostały tu dostosowane do konkurencji.

Rozważa się możliwość wprowadzenia kolejnych reform w sektorze kolejnictwa, zwłaszcza rozdzielenie infrastruktury i obsługi usług kolejowych.

Badane miejsce: Monachium

8.7 Irlandia

System transportu publicznego w Irlandii był wyjątkowo stabilny w ostatnich latach w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. Usługi transportu publicznego są głównie świadczone przez przedsiębiorstwa własności państwa przy rządowym wsparciu finansowym. Trzy przedsiębiorstwa własności państwowej działają w Irlandii: Irish Rail, Irish Bus i Dublin Bus. Mają one właściwie monopol na przewozy autobusowe i kolejowe.

Jednakże, w sierpniu 2002 roku obecny Rząd wystąpił z propozycją stworzenia nowego systemu instytucjonalnego i regulacyjnego dla transportu publicznego dotyczącego gałęzi przewozów kolejowych i autobusowych. W szczególności, propozycja ta zakłada większy udział sektora prywatnego w systemie transportu publicznego, zmianę statusu przedsiębiorstw państwowych na przedsiębiorstwa niezależne oraz ustanowienie niezależnego podmiotu regulacyjnego. Przedstawiono szczegółowe propozycje dotyczące systemu przepisów regulacyjnych dla rynku autobusowego w Wielkim Obszarze Dublinu (Greater Dublin Area), zakładające większy udział sektora prywatnego w usługach autobusowych głównie poprzez wprowadzenie konkurencyjnych procedur przetargowych (w miarę możliwości połączone z przyznawaniem licencji). Wszystkie projekty są obecnie rozpatrywane przez interesariuszy.

Podejście Rządu jest nastawione na osiągnięcie konsensusu w kwestii tej inicjatywy, co może oznaczać opóźnienie zaplanowanego wdrażania poszczególnych elementów. Rząd, jednakże, już zwiększył możliwość udziału sektora prywatnego na Rynku Autobusowym w Dublinie poprzez przyjęcie bardziej liberalnego podejścia do oceny wniosków o przyznanie licencji na autobusowe przewozy pasażerskie składane przez operatorów prywatnych. Obecnie firmy autobusowe CIE muszą powiadamiać Wydział Transportu o zmianach w usługach (również o nowych usługach), aby uniknąć ich pierwokupu poprzez wnioski o przyznanie licencji na autobusowe przewozy pasażerskie dla prywatnych operatorów. Przyznawanie nowych licencji na trasy autobusowe w rejonie Dublina prywatnym operatorom w ciągu ostatnich kilku lat jest zgodne ze zmodyfikowaną procedurą. Licencje te świadczą o znacznym wzroście udziału operatorów prywatnych posiadających licencje w Wielkim Obszarze Dublinu.

Zmiany są proponowane w ramach dużego programu inwestycji w infrastrukturę transportu publicznego wyznaczonego przez Narodowy Plan Rozwoju 2000-2006. Około 2,8 miliarda euro zostanie w tym czasie przeznaczone na wiele różnych projektów dotyczących transportu publicznego. Dalsze zmiany są zawarte w strategii dotyczącej transportu Biura Transportu Dublinu, w której stwierdzono potrzebę dużych inwestycji w infrastrukturę transportową. Zmiany te świadczą o ogromnych zmianach gospodarczych i społecznych, jakie miały miejsce w Irlandii w czasie ostatniej dekady. Duży wzrost gospodarczy w Irlandii skoncentrowany w Dublinie i w Południowo-Wschodnim Regionie kraju spowodował duże zagęszczenie transportu. W Dublinie występują obecnie duże problemy z natężeniem ruchu i inne tereny dużych aglomeracji miejskich stają w obliczu podobnych problemów np. prędkość w godzinach szczytu na drogach przelotowych spadła z 22 km/h w 1991 roku do 14 km/h w roku 1997. Problemy te uległy pogorszeniu z powodu wadliwej infrastruktury transportowej oraz braku inwestycji w transport publiczny aż do połowy lat 90-tych. Przewiduje się także dalszy wzrost natężenia ruchu w ciągu kolejnych dziesięciu lat.

Należy zauważyć, że wiele projektów w ramach Narodowego planu Rozwoju będzie funkcjonować jako Partnerstwo Publiczno-Prywatne. W szczególności, projekty dotyczące lekkich kolei w Dublinie (LUAS i METRO) będą w ten sposób rozwijane, przyczyniając się jednocześnie do zwiększenia udziału sektora prywatnego w transporcie publicznym. Utworzono Agencję Dostawy Kolei, która jest odpowiedzialna za wdrożenie projektów dotyczących kolei i innego transportu publicznego, zwłaszcza tych opartych na PPP. Zaproponowane zmiany instytucjonalne wraz z programem inwestycyjnym mają na celu ożywienie transportu publicznego w celu zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego w całej Irlandii oraz promowania spójności społecznej.

W ciągu ostatnich pięciu lat podjęto szereg prac mających na celu zwiększenie liczby kontraktów na usługi publiczne pomiędzy państwem a każdym z trzech działających przedsiębiorstw własności państwowej. Kontrakty te były gotowe i można je było podpisać już na jesieni 1999 roku (przynajmniej dla Dublin Bus). Prokurator Generalny stwierdził jednak, że kontrakty takie będą wymagały uchwalenia odpowiednich aktów prawnych. W związku z tym, wprowadzenie kontraktów na usługi publiczne zostanie przeprowadzone jako część wdrażania nowego systemu regulacyjnego i ram instytucjonalnych dla transportu publicznego.

Badane miejsce: Dublin

8.8 Polska

Obecna sytuacja transportu miejskiego w Polsce wynika z transformacji społecznych i gospodarczych kraju, rozpoczętych pod koniec lat 80-tych. Wiele rozwiązań dotyczących zarządzania oraz różne formy organizacyjne i prawne przedsiębiorstw stosowane w praktyce wynikają z różnego podejścia samorządów miejskich do obowiązku zapewnienia miejskich usług przewozowych na danym terenie. Obecnie można wyszczególnić pewne prawidłowości tych systemów. Umożliwiają nam one opisanie przyczyn i skutków poszczególnych zmian w zarządzaniu transportem publicznym.

Cechą charakterystyczną transportu publicznego w Polsce jest duża różnica pomiędzy transportem w aglomeracjach miejskich i poza nimi. Wynika to z przeszłości – okresu centralnego kontrolowana gospodarki w państwie socjalistycznym. W tym czasie Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – WPK – było odpowiedzialne za transport publiczny w miastach i na terenach sąsiednich, zaś Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej – PPKS – zajmowało się regionalnym transportem autobusowym. Podział ten, mimo że został formalnie zniesiony, nadal jest przyczyną braku integracji pomiędzy systemami transportu miejskiego i lokalnego. Ów brak integracji pogłębia się, ponieważ w transporcie kolejowym działa operator monopolistyczny - Polskie Koleje Państwowe – PKP – niezależny od administracji miejskiej i regionalnej.

Od 1989 roku rozpoczęły się w Polsce radykalne zmiany w organizacji i zarządzaniu transportem miejskim. Były one spowodowane przekształceniami strukturalnymi, które polegały na zrezygnowaniu z socjalistycznego, centralnie kontrolowanego systemu zarządzania gospodarczego i przejścia do gospodarki rynkowej. Zmiany dotknęły również sfery zarządzania transportem publicznym, który działał na zasadach socjalistycznych do roku 1989. W pierwszej połowie lat 90-tych miał miejsce znaczny spadek liczby pasażerów, po stronie popytu oraz jednocześnie liberalizacji rynku usług, po stronie podaży. Cały ciężar finansowania transportu miejskiego został przekazany samorządom, które, jako odpowiedzialne za działanie transportu w swoich okręgach, poszukiwały rozwiązań dotyczących zarządzania mogących zapewnić wyższą efektywność transportu publicznego.

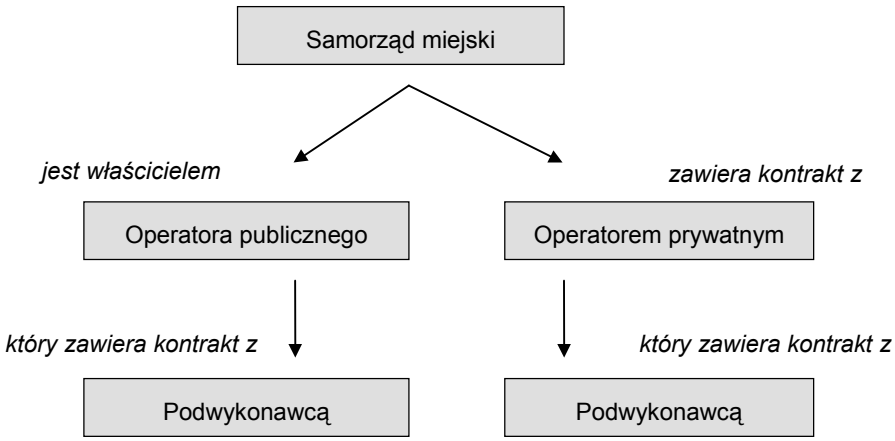
Kolejny punkt zwrotny w zarządzaniu transportem miejskim w Polsce ma miejsce od roku 2000. Perspektywa bliskiego członkostwa w Unii Europejskiej wniosła do zarządzania element rynkowości. W związku z tym, samorządy miejskie stopniowo zwracają się ku rozdzieleniu działalności organizacyjnej i operacyjnej w transporcie miejskim oraz ku wprowadzeniu konkurencyjności w sferze operacyjnej.

Badane miejsce: Poznań

8.9 Hiszpania

Struktura systemu regulacyjnego: Każde miasto samo organizuje swój system transportowy, lecz rząd również odgrywa tutaj czynną rolę. Rząd dba o odpowiedni poziom usług i przyznaje licencje operatorom.

Struktura horyzontalna i udział w działalności publicznej: Większość operatorów to operatorzy prywatni. Transport miejski zapewnia 185 przewoźników. Spośród nich 28 należy do spółdzielni miejskich, a 3 do spółdzielni pracowniczych. W małych miastach 129 na 134 przedsiębiorców to przedsiębiorcy prywatni. W 80 % dużych miast samorządy miejskie zapewniają miejskie usługi przewozowe. Infrastruktura i tabor należą do operatorów.



Natura systemu regulacyjnego: tzw. system *cost-plus*: Organ władz samorządowych ustala ceny, rozkłady jazdy i trasy. Koncesje są przyznawane na okres 8 i 20 lat. Ogólnie, przedsiębiorstwa działające w roli operatorów nie ponoszą ryzyka finansowego, ponieważ dotacje równoważą budżet. W 1984 roku rząd ustanowił fundusz transportu miejskiego finansowany z budżetu państwowego rozdzielany pomiędzy różne sieci transportu.

Konkurencja: Konkurencyjne przetargi są wykorzystywane do przyznawania koncesji według kryterium najniższych kosztów.

Badane miejsce: Barcelona

8.10 Szwecja

System transportowy w Szwecji, z systemu dość sztywnego, w którym operatorzy posiadający licencje mieli wyłączny monopol, przekształcił się w konkurencyjny system przetargowy, działający na tych zasadach od 1 lipca 1989 roku. Powszechną cechą tych systemów jest obecnie to, że zarząd transportu w Szwecji jest odpowiedzialny za planowanie, w tym za zaprojektowanie sieci transportowej, rozkłady jazdy i opłaty za przejazdy, lecz na właściwą obsługę przewozową ogłaszany jest przetarg. Przetargi mogą być przeprowadzane na poszczególne linie, lecz zwykle są przeprowadzane na fragmenty sieci transportowej. Oszczędność na przetargach waha się od 5 do 45 %.

W ciągu ostatnich lat zarysowała się tendencja, aby skupiać się jedynie na jakości i zachętach związanych z dochodami i jakością. Istnieje również inna tendencja, by instytucje państwowe działające w roli operatorów sprzedawać firmom prywatnym oraz by ograniczać liczbę konkurujących ze sobą operatorów, zwłaszcza tych państwowych. W ten sposób obsługiwany jest transport autobusowy oraz kolei podmiejskich w różnych miejscach, a także metro w Sztokholmie.

Badane miejsce: Helsingborg

8.11 Holandia

W Holandii miał miejsce ostatnio proces zmian prawnych, stanowiący jeden z kroków przejściowych pomiędzy systemem zorganizowanym i dotowanym przez władze centralne a systemem zdecentralizowanym, w którym przyznawanie koncesji jest odbywa się na zasadach konkurencyjnych.

Mimo że w przeszłości system prawny opierał się na inicjatywach rynkowych, w praktyce wszystkie kwestie finansowe i inne leżały w gestii przez Ministerstwa Transportu.

W latach 90-tych rozpoczęto wprowadzanie systemu zdecentralizowanego oraz konkurencji. Doprowadziło to do sytuacji, w której operatorzy ponosili ryzyko handlowe w systemie pozbawionym konkurencji. Nowa ustawa dotycząca transportu pasażerskiego wprowadzona w życie w styczniu 2001 roku ustaliła ramy do dalszej implementacji decentralizacji i konkurencji w Miejskim i Regionalnym Transporcie w Holandii (łącznie z filiami kolei).

Pierwsze przetargi zostały przeprowadzone w 2001 roku i planuje się kolejne. Nie przeprowadzano jeszcze przetargów na systemy kolei miejskiej (tramwaje i metro), chociaż nowa ustawa wymaga konkurencyjności również w tej sferze.

Nastąpiły dwa rodzaje zmian po stronie operatorów:

- Sprzedaż części grupy VSN (największy Holenderski operator w transporcie regionalnym) w celu zrównoważenia rynku (uważano, że VSN jest za duży).
- Zniesienie bezpośredniej obsługi transportu przez władze i utworzenie przedsiębiorstw własności publicznej, wraz ze sprzedażą udziałów stronom trzecim.

Przewiduje się, że w nowym systemie opartym na inicjatywach władz, przetargi będą ogłaszane na szczeblu niższym niż sieć transportowa, zgodnie z krajowymi procedurami przetargowymi, dającymi pewną dowolność co do wyboru procedury. Przewiduje się, że ryzyko handlowe będzie głównie ponoszone przez operatora i, w konsekwencji, w jego rękach pozostanie także część instrumentów taktycznych.

Władze holenderskie ustaliły cele dotyczące współczynnika pokrycia kosztów i liczby pasażerów (które powinny wzrosnąć). Proces zmian nie doprowadził jeszcze do zmniejszenia poziomu dotacji. Nie osiągnięto też jeszcze celu przyciągnięcia większej liczby pasażerów. W ramach niedawno przyjętej polityki NVVP, cel zwiększenia liczby pasażerów ograniczono do specyficznych podrynków, na których transport publiczny mógłby się przyczynić do zmniejszenia natężenia ruchu. Uważa się, że rynek wiejski leży obecnie w interesie publicznym głównie z przyczyn społecznych.

Badane miejsce: Arnhem – Nijmegen

8.12 Wielka Brytania

W ciągu ostatnich dwudziestu lat w Wielkiej Brytanii przeprowadzono szereg radykalnych reform transportu publicznego. W szczególności, zmieniono system prawny (zapoczątkowany przez Ustawę Transportową z 1980 roku) w celu ułatwienia konkurencji w sektorze autobusowym. Przejście dokonało się od systemu z niewielką konkurencją lub całkiem jej pozbawionego do systemu o silnej konkurencji opartego na systemie swobodnego dostępu do rynku. Państwowe przedsiębiorstwa autobusowe zostały w większości sprywatyzowane, choć kilka z nich nadal należy do państwa. Model ten został wdrożony w całej Wielkiej Brytanii (z wyjątkiem Londynu i Irlandii Północnej).

Dla Londynu przyjęto inne podejście, obejmujące ograniczony dostęp do rynku oraz konkurencyjne przetargi na poszczególne trasy. W Irlandii Północnej transport publiczny nadal jest ukształtowany według modelu własności państwowej. W przypadku kolei, w 1993 roku uchwalono ustawy ustanawiające prywatyzację państwowych Brytyjskich Kolei (British Rail). W szczególności, wymagało to rozdzielenia własności infrastruktury i zarządzania od działalności przewozowej. Do wyboru operatorów obsługujących różne gałęzie transportu stosuje się model franchisingu. Ustawodawstwo zezwala w pewnym stopniu na swobodny dostęp do rynku dla firm, które chcą świadczyć usługi poza umowami franchisingowymi, lecz było to na razie umożliwiane jedynie w małym zakresie w celu zapewnienia opłacalności finansowej przedsiębiorstw obsługujących linie kolejowe (przykładem operatora, któremu umożliwiono swobodny dostęp jest Heathrow Express). W związku z tym, konkurencja w przypadku kolei jest głównie poza koleją (ang. „off-the-track"), a nie na kolei (ang. "on-the-track").

W wyniku tych reform, rząd centralny przestał być właścicielem przedsiębiorstw obsługujących przewozy (z wyjątkiem Metra w Londynie), jednakże organy władz samorządowych nadal w kilku przypadkach są właścicielami przedsiębiorstw przewozowych. Samorządy nadal są odpowiedzialne za planowanie i dostarczanie publicznych usług transportowych. Rząd centralny odpowiada raczej za zapewnienie ogólnych ram i wsparcia finansowego dla usług kolei pasażerskich oraz inwestycji w infrastruktury transportu publicznego. Większość operatorów transportu publicznego to obecnie operatorzy prywatni. Ponadto, wiele prywatnych przedsiębiorstw działa na rynku autobusowym, rynku autobusów dalekobieżnych i kolei pasażerskiej. Piętnaście spośród 25 Przedsiębiorstw Obsługujących Koleje przeszło w ręce przedsiębiorstw autobusowych (które następnie zdobyły 3 kolejne). W przypadku każdego franchisingu na usługi kolejowe pojawiały się dwie oferty od przedsiębiorstw autobusowych. Przeprowadzono również duże zmiany organizacyjne w ramach tych reform. W szczególności, w przypadku kolei prywatyzacja Brytyjskich Kolei pociągnęła za sobą utworzenie całej nowej struktury wraz z organem regulacyjnym i nieministreialnym wydziałem odpowiedzialnym za franchising usług pasażerskich.

Inne zmiany organizacyjne na szczeblu organów władz obejmują zniesienie Rad Stolicy (Metropolitan councils) w 1986 roku. Wiele organów władz wymieniało między sobą zakres odpowiedzialności w stosunku do transportu publicznego, w tym organy władz samorządowych i komisarze ruchu (*traffic commissioners*) (odpowiedzialni za regulację ilości i cen przed uchwaleniem Ustaw Transportowych w roku 1980 i 1985). W przypadku autobusów i kolei, pojawiło się wiele firm prywatnych, mimo że konsolidacja (rekonsolidacja) przebiegła szybko. Pomiędzy rokiem 1988 i 1997 Instytucja Doradztwa Transportowego (Transport Advisory Service (TAS)) zanotowała 185 przypadków przejęć w sektorze autobusowym. Pojawiły się trzy wielkie przedsiębiorstwa w sektorze autobusowym (Arriva, First Group i Stagecoach), które miały w swoich rękach 11 % obrotu w tym sektorze w 1989 roku, a do 1997 roku przejęły aż 53 %. Według dalszych analiz TAS, marginesy operacyjne w sektorze wynosiły średnio 12 %, podczas gdy 21 % firm miało marginesy na poziomie 15 %, a 22 % - poniżej 5 %. Należy postawić tutaj pytanie, czy rekonsolidacja doprowadziła do pewnego monopolu (dla niektórych)? Owe fuzje, a także oskarżanie głównych operatorów o zachowania grabieżcze przyciągnęły uwagę władz popierających konkurencyjność (Biuro ds. Uczciwego Handlu - Office of Fair Trading, oraz Komisję ds. Monopoli i Fuzji - Monopolies and Mergers Commission). Od 1989 roku przeprowadzono ponad 30 badań w sektorze autobusowym. Niemniej jednak, owe ograny władz regulacyjnych miały niewielką władzę, choć to uległo zmianie w wyniku Ustawy dotyczącej Konkurencji z 1998 roku, która przyznała im prawo do zatrzymywania, przeszukiwania i nakładania grzywien w wysokości do 10 % obrotu rocznego. W przypadku Kolei, konsolidacja została przeprowadzona niemal natychmiast. Cztery grupy (National Express Group, Connex, Stagecoach/Virgin Trains i First Group) kontrolują obecnie 70 % dochodu.

Udział sektora prywatnego w transporcie publicznym wprowadził również finansowanie prywatne, także w przypadku inwestycji w parki pojazdów, tabory i infrastrukturę. W ostatnich latach wykorzystano także na szerszą skalę Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP). Inicjatywy podjęte w ramach reformy wprowadziły zmiany w sposobie wspierania finansowego transportu publicznego: od systemu dotacji ogólnych do systemu opartego na kontraktach na usługi (w większości przypadków stosuje się kontrakty typu *net cost*).

Zmiana w rządzie w 1997 roku spowodowała duże zmiany w kierunku polityki transportowej, kładąc nacisk na politykę zintegrowanego transportu w celu zmniejszenia wpływów transportu na środowisko, co zarysowano w Białej Księdze Transportu (Nowy Układ dla Transportu – Z Korzyścią dla Wszystkich), patrz DETR (1998a). Następnie przedsięwzięto kroki zmierzające do umocnienia narzędzi regulacyjnych i planowania w stosunku do transportu publicznego. Ustawa Transportowa z 2000 roku zawierała przepisy dotyczące kroków wymagających wprowadzenia istotnych przepisów prawnych. W ramach tej zmienionej polityki, wdrożono ważny program infrastrukturalny opiewający na około 27 miliardów euro w ciągu kolejnych dziesięciu lat, patrz DETR (2000). Powyższe inicjatywy w ramach polityki należy rozpatrywać w kontekście problemów związanych z deregulacją i prywatyzacją przy promowaniu korzystania z transportu publicznego. Zmiany w polityce transportowej zachodzą równolegle z inicjatywami dotyczącymi zdecentralizowanego rządu w Irlandii Północnej, Szkocji, Walii i Londynie.

Badane miejsca: Londyn i Manchester

9. Glosariusz terminów

(Zaczerpnięto z Maretope Raport 1.)

Liberalizować: ułatwiać autonomiczne wejście na rynek

Deregulować: zmniejszać wpływ władz na działanie dostawców usług na rynku

Prywatyzować: sprzedawać (jednostkom, na giełdzie) dawny majątek państwowy (samorządowy), np. przedsiębiorstwa

Konkurencja rynkowa: Konkurencja pomiędzy wieloma firmami na otwartym rynku, którzy konkurują ze sobą, aby sprzedać swoje produkty i usługi, ustalając ceny, które są do pogodzenia z ich kosztami i które może przyjąć rynek

Zawodność rynku: Sytuacja, w której rynek daje niedostateczne wyniki z powodu jednego z poniższych czynników:

- niewłaściwa konkurencja,
- naturalny monopol,
- towary państwowe,
- czynniki zewnętrzne,
- wspólna własność towarów,
- brak rzetelnej i symetrycznej informacji,
- niepełne rynki.

Market contestability (Zagrożenie rynku): Cecha niektórych rynków, na których działające firmy są zagrożone przez potencjalne nowe firmy, które mogą wejść na rynek, co daje wystarczające wyniki mimo braku idealnych warunków dla wprowadzenia konkurencyjności. Baumol, Panzar and Willing (1982) uważają, że rynki takie przynoszą takie same korzyści społeczne jak rynki idealne, bez potrzeby tworzenia ścisłych założeń dotyczących liczby firm, które muszą działać na danym rynku. Shepherd (1984) zauważył, że wyniki te są wiążące pod następującymi warunkami:

- Dostęp do rynku jest swobodny i bez ograniczeń.
- Dostęp jest całkowity.
- Dostęp jest całkowicie odwracalny.

Władze/Organ władz: rząd lub (jego) administracja.[9]

Władze/Organ władz organizujący transport to organ władz, który ma uprawnienia, i być może również obowiązek, organizowania (tj. tworzenia) usług transportu publicznego na podlegającym mu terenie. Przedsiębiorstwa transportowe działają w takim systemie w imieniu właściwego zarządu transportu.

Organ władz regulacyjnych to organ władz, który ma pewne uprawnienia do regulowania działań przedsiębiorstw transportowych na rynkach przewozów pasażerskich. Uprawnienia takich organów władz mogą być bardzo różne, w zależności od struktury prawnej danego kraju: od bardzo słabych jednostek regulujących wolny rynek po bardzo silne jednostki regulujące o uprawnieniach zbliżonych do władz organizujących transport. Przedsiębiorstwa transportowe są

[9] Uwaga: gdy mowa o „władzach", mamy na myśli cały rząd, chyba że podano inaczej (na odpowiednim szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym), łącznie z personelem pomocniczym w postaci urzędników służby cywilnej.

uważane w tej strukturze za niezależne firmy (czy to prywatne, czy to państwowe), działające na rynku z własnej inicjatywy.

Agencje planowania transportu to specyficzne (częściowo) niezależne instytucje utworzone przez „organ władz" (zazwyczaj przez zarząd transportu), które profesjonalnie administrują wieloma zadaniami związanymi z planowaniem usług przewozowych na terenie podlegającym danemu organowi władz. Może to obejmować podpisywanie kontraktów z operatorami transportowymi (najczęściej na drodze konkurencyjnych przetargów). Planowaniem zajmują się operatorzy transportowi lub bezpośrednio zarząd transportu, jeśli agencja taka nie została utworzona.

Licencja: prawo do wykonywania zawodu operatora transportu pasażerskiego („operatora"). Licencje są przyznawana na podstawie kwalifikacji (opartych np. na dobrej reputacji, pozycji finansowej, kompetencjach zawodowych), które potwierdzają jego zdolności do pełnienia roli operatora. Stąd licencja oznacza dostęp do zawodu.

Zezwolenie: wyłączne lub niewyłączne prawo do świadczenia specyficznych usług, o które (posiadający licencję) „operator" może się ubiegać w odpowiednim organie władz. W przypadku zezwolenia wyłącznego, inni „operatorzy" nie mogą świadczyć takich samych usług na takich samych warunkach. Procedura wydawania zezwoleń umożliwia sprawdzenie, czy kandydat na operatora spełnia wszystkie wymagane (obiektywne i niedyskryminujące) wymogi prawne i administracyjne.

Koncesja: Koncesja to umowa pomiędzy organem władz a wybranym przez niego (posiadającym licencję) operatorem, na mocy której organ władz przekazuje „operatorowi" obowiązek świadczenia usług publicznych na podlegającym mu terenie. „Operator" zgadza się świadczyć dane usługi w zamian za wyłączne lub niewyłączne prawo do ich świadczenia z lub bez wynagrodzenia. Koncesja może przyjmować wiele form prawnych, jest to jednakże zawsze rodzaj umowy, ponieważ operator musi ją zaakceptować (choć często jedynie w podstawowym zakresie). Franszyzy kolejowe w Wielkiej Brytanii są koncesjami (wolimy ograniczyć użycie terminu franszyza do jego podstawowego znaczenia „franszyzy na markę handlową" (np. McDonald's), aby uniknąć nieporozumień).

Totalne zarządzanie jakością (Total Quality Management - TQM): Podejście do zarządzania, które łączy wszyskie funkcje i procesy w ramach organizacji w celu osiągnięcia stałego podnoszenia jakości towarów i usług (ISO 8402). To podejście do zarządzania jakością wymaga zastosowania całościowego zarządzania, które określa politykę jakościową, kontrolę jakości, zapewnienie jakości i podnoszenie jakości (QUATTRO).

Benchmarking. Systematyczne porównywanie wydajności organizacji z innymi oddziałami/filiami (benchmarking wewnętrzny) lub z innymi organizacjami, konkurencją lub wiodącymi firmami w sektorze (benchmarking zewnętrzny). Jest to metoda dzielenia się wiedzą i doświadczeniem „dobrej praktyki" w celu podnoszenia jakości usług.

Partnerstwo dla jakości: Nie będąca kontraktem umowa o współpracy pomiędzy stronami z sektora publicznego lub prywatnego, które są zainteresowane promowaniem transportu publicznego.

Karta praw obywatelskich: Dokument wyjaśniający, świadczenia których usług mogą się spodziewać obywatele oraz przedstawiający zobowiązanie do ich zapewnienia w ramach usług publicznych, których opinie są brane pod uwagę przy korygowaniu karty.

Karta praw klienta: Dokument przedstawiający zobowiązania wobec klientów, ustalający standardy działalności operatorów, sposób ogłaszania zgodności działań danego operatora z tymi standardami, sposób opieki nad klientem i rekompensaty w przypadku niepowodzenia działalności oraz sposoby kontaktowania się z operatorem.

10. Bibliografia

Lista publikacji dla poszerzenia i pogłębienia wiedzy, w tym raporty oraz materiały pochodzące z różnych projektów Komisji Europejskiej.

Anthony, R.N. (1988), *The Management Control Function*, Harvard Business School, Boston.

Carr, J.D. (1997), "Light Touch Regulation for the Privatised Bus Industry", In: Preston, J. (Ed.), Proceedings of the 5th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Leeds, UK (May 1997).

Cox, W. and D.M. van de Velde (1998), "Franchising and tendering", *Transport Reviews*, 18, 334-337.

Department of International Development (May, 2000), *Draft Final Report, Review of Urban Public Transport Competition,* Halcrow-Fox Group, London

Economides, N. (1996) "The Economics of Networks", International Journal of Industrial Organization, vol 14, no. 2.

European Commission (1996), *The citizen's network - Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe*, Green Paper, Directorate-General VII Transport, Brussels.

European Commission (1998), *Developing the Citizen's Network*, communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee, COM(1998)431, Directorate-General VII Transport, Brussels.

EQUIP Research Consortium (2001), Transport Research – 5th. Framework Programme – Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

FISCUS Research Consortium (1999), *Cost Evaluation and Financing Schemes for Urban Transport Systems,* Transport Research – Fourth Framework Programme – Final report ,

Hellriegel, D. and J.W. Slocum Jr. (1992), *Management*, Addison-Wesley, Reading.

Ireland, (2001) *New Institutional Frameworks Public Passenger Transport in Ireland,* The Stationery Office, Dublin.

ISOTOPE Research Consortium (1997), *Improved Structure and Organization for Urban Transport Operations of Passengers in Europe*, Transport Research – Fourth Framework Programme – Report 51, 177 pp., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Liebowitz, S. J. & S. E. Margolis (1995) "Are Network Externalities A New Source of Market Failure", Research in Law and Economics,…

Mackie, P. and J. Preston (1996), *The Local Bus Market*, Avebury, Aldershot.

MARETOPE, (2001), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Office of the Rail Regulator (1998), *New Service Opportunities for Passengers*, ORR, London.

QUATTRO Research Consortiium (1998), *Quality approach in tendering urban public transport operations,* Transport Research - Fourth Framework Programme Urban Transport - Report 76, 229 pp., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Radbone, I., 1997. The Competitive Tendering of Public Transport in Adelaide. In: Preston, J. (Ed.), Proceedings of the 5th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Leeds, UK (May 1997).

Savas, E.S., 1987. *Privatization, The Key to Better Government,* Chatham House Publishers, Chatham.

SORT-IT Research Consortium (1998) Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Tebb, R. (1997), Privatisation and Innovation:Exploiting Guided Bus, *Presented to the Fifth International Conference on Competition and Ownership of Land Passenger Transport,* Leeds, England.

Transport 2000, (1997) *Blueprint for Quality Public Transport*, Transport- 2000, London.

Van de Velde, D.M. (1992), "Classifying Regulatory Structures of Public Transport", paper presented at the 6th World Conference on Transport Research, Lyon (July 1992).

Van de Velde, D.M. (1997), "Entrepreneurship and tendering in local public transport service", paper presented at the 5th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Leeds, UK (May 1997).

Van de Velde, D.M. and P.A. van Reeven (1996), *Perspectief op aanbesteding in het openbaar vervoer*, Research report for the Dutch Ministry of Transport and Water Management, Erasmus University, Rotterdam.

11. Jakość i benchmarking w transporcie publicznym – Konsorcja poszczególnych projektów

MARETOPE – Managing and Assessing Regulatory Evolution in Local Public Transport Operations in Europe

Consortium:	
TIS.PT - Consultores Em TRANSPORTES, INOVAÇÃO e SISTEMAS	PT
Nea - Transportonderzoek En -Opleiding	NE
Erasmus University Rotterdam	NE
Istituto di Studi per L'informatica ed I Sistemi	IT
TOI – Institute of Transport Economics	NO
LT Consultants Ld	FI
HUR – greater Copenhagen Authority Transport Division	DK
TransTec	DE
UOXFJQ-TSU – University of Oxford	UK
HGL-HFA – Halcrow Group Limited	UK
FGM-AMOR - Austrian Mobility Research	AT
HVV – Hamburger Verkehrsverbund GmbH	DE
INFRAS	CH
ENPC - Ecole Nationale des Ponts et Chausseés	FR
Transman Consulting	HU
Kjell Jansson	SE
PLL Palvelu Oy	FI

ISOTOPE - Improved Structure and Organization for Transport Operations of Passengers in Europe

Consortium:	
TIS- Consultores em TRANSPORTES, INOVAÇÃO E SISTEMAS.	PO
University of Leeds	UK
Stockholm University	SE
Nea - Transportonderzoek En -Opleiding	NE
Union des Transports Publics	FR
Greater Manchester Passenger Transport Executive	UK
Erasmus University Rotterdam	NE
Institute of Transport Economics	NO
Soci_T_ des Transports Intercommunaux De Bruxelles	BE
Trans-Por - Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Avan_Ado e Da Investiga_Ao em Sistemas de Transportes	PO
Studiengesellschaft Fsr Unterirdische Verkehrsanlagen E.V	DE
Groupement des Autorit_S Responsables de Transport	FR
Organisation Gestion Marketing S.A	BE
Halcrow Group Ltd	Uk
Ineco S.A.	ES
Swedish Institute For Transport And Communications Analysis	SE
Certu - Centre D'etudes Sur Les R_Seaux, Les Transports, L'urbanisme et les Construction S Publiques	FR
Swedish National Road and Transport Research Institute	SE

QUATTRO - Quality approach in tendering urban public transport operations

Consortium:	
Organisation Gestion Marketing S.A	BE
Lt Consultants Ltd	FI
Nea - Transportonderzoek en -Opleiding	NE
Istituto di Studi Per L'informatica ed I Sistemi	IT
Union des Transports Publics	FR
Calidad Estrategica, S.A	ES
Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej	PL
Sociedade de Trannsportes Colectivos do Porto, Sa	PO
Centre D'etudes Sur les R_Seaux, Les Transports, L'urbanisme et Les Construction S Publiques	FR
Societe des Transports Intercommunaux de Bruxelles	BE
Soci_T_ D'economie Mixte Des Transports En Commun De L'agglom_Ration Grenobloise	FR
Metro de Madrid S.A	ES
Studiengesellschaft fsr unterirdische Verkehrsanlagen e.v.	DE
Transportes, Inovação e Sistemas, A.C.E.	PO
Estonian Lt-Consultants Ltd	EE
Federazione Nazionale Trasporti Pubblici Locali - Federtrasporti	IT
Ingenieria y Economia del Transporte S.A.	ES
Transman Consulting for Transport System Management Ltd	HU
Erasmus University Rotterdam	NE
Institute of Transport Economics	NO

FISCUS - Cost evaluation and Financing Schemes for Urban transport Systems

Consortium:	
Tis Pt - Transportes, Inovação E Sistemas, A.C.E.	PT
University of Leeds	UK
Universitaet Karlsruhe	DE
Tu-Vienna, Technische Universitaet Wien	AT
Federazione Nazionale Trasporti Pubblici Locali - Federtrasporti	IT
Infras Ag - Zürich	CH
Transman Consulting for Transport System Management Ltd	HU
Ekono Energy Ltd	FI
Stockholm University	SE

LEDA - Legal and regulatory measures for sustainable transport in cities

Consortium:	
ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	DE
NEA Transport Research & Training (CO)	NL
FGM-AMOR - Austrian Mobility Research	AT
Langzaam Verkeer	BE
CERTU	FR
PLS Consult	DK
DITS - University Rome – La Sapienza	IT
Bealtaine – Taylor Lightfoot Transport Consultants	IE
Anders Nyvig Ltd	DK
The TAS Partnership Ltd.	UK
UI – Urban Planning Institute of the Rep. Of Slovenia	SLO
VATI – Institute for Urban and Regional Planning, Budapest University of Technology	HU
MPK s.a. – Krakow City Transport Company	PL
STUBA – Slovak University of Technology	SLK
UDI – Institute of Transportation Engineering of the City of Prague	CZ

SORT – IT - Strategic Organisation and Regulation in Transport

Consortium:	
University of Leeds	UK
Universitaet Karlsruhe	DE
Swedish National Road and Transport Research Institute	SE
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	ES
Erasmus University Rotterdam	NL
University of Valencia	ES
Instituto Superior Technico	PT
University of Antwerp	BE
Institut National de Recherche sur les Transports et Leur Sécurité	FR
Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF)	FR