

Zarząd transportu miejskiego

– zarządzanie czy administrowanie?

Krzysztof Grzelec

Poszukiwania efektywnego modelu zarządzania transportem miejskim skłoniły władze niektórych dużych miast do oddzielenia działalności organizatorskiej od przewozowej i wprowadzenia konkurencji regulowanej w realizacji przewozów. Wzrastająca liczba regulacji związana z realizowaniem usług użyteczności publicznej, w tym transportu miejskiego nie sprzyja efektywności ich realizacji. W artykule przedstawiono ocenę uwarunkowań funkcjonowania zarządów transportu miejski i zagrożenia wynikających z kolejnych regulacji i biurokratycznych procedur.

*Dr Krzysztof Grzelec,
pracownik Zarządu
Komunikacji Miejskiej w
Gdyni, Metropolitalnego
Związku Komunikacyj-
nego Zatoki Gdańskiej,
adiunkt Elbląskiej Uczelni
Humanistyczno-Ekono-
micznej*

Na początku okresu transformacji w Polsce (przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych) transport miejski przeżywał okres poważnego regresu, a w niektórych wypadkach gwałtownego załamania rynku, któremu towarzyszyły kłopoty finansowe dopiero co skomunalizowanych przedsiębiorstw.

Działania władz samorządowych wobec przedsiębiorstw transportu miejskiego były podyktowane dążeniem do racjonalizacji wydatków budżetowych i podniesienia jakości usług do poziomu, w którym transport miejski można by uznać za efektywny instrument polityki transportowej.

Dokonując wyboru modelu funkcjonowania i rozwoju transportu miejskiego, władze samorządowe stanęły przed koniecznością wyboru koncepcji działań strategicznych.

Pierwsza koncepcja zakładała, że funkcjonowanie transportu miejskiego powinno być podporządkowane funkcji użyteczności publicznej. Zarządzanie przyjmuje wówczas zasadę kompleksowego systemu administrowania, obejmując działania przewoźników, funkcjonujących w formie zakładów budżetowych. Jednostki te nie posiadając osobowości prawnej i kształtując specyficzne, odmienne od rynkowych stosunki ekonomiczne. Podstawowymi wykorzystywanymi instrumentami są wówczas uregulowania formalno-prawne. Rola instrumentów ekonomiczno-finansowych zostaje sprowadzona do wymiaru parametrów sprawozdawczości budżetowej.

Druga koncepcja kształtowania funkcjonowania i rozwoju transportu miejskiego zakładała, że zarządzanie powinno łączyć rynkową efektywność z użytecznością publiczną usług komunikacyjnych. Użyteczność komunikacji miejskiej w aspekcie rynkowym wynika wówczas z występowania określonych potrzeb, określanych na podstawie badań marketingowych. Z uwagi na fakt, że efektywny popyt na usługi komunikacyjne ulega okresowym i incydentalnym zmianom, zarządzanie, zgodnie z tak rozumianą koncepcją, bezwzględnie powinno posiadać atrybuty zdolności ciągłego dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji rynkowej.[1]

Analiza zagranicznych doświadczeń i krajowych uwarunkowań ekonomicznych, politycznych i społecznych, związanych z kształtowaniem rynku usług transportu miejskiego, doprowadziły do następujących wniosków [2]:

- nie jest możliwe wprowadzenie w transporcie miejskim rozwiązań wolnorynkowych w pełnym zakresie, ze względu na jego funkcję użyteczności publicznej;
- specyfice transportu miejskiego jako działalności o charakterze użyteczności publicznej, odpowiada model jej regulowanej działalności, zakładający wpływ władz publicznych na organizację przewozów;
- przedmiotem regulacji ze strony władz publicznych powinny być dotacje, taryfy i rozkłady jazdy oraz podział zadań przewozowych;
- efektywnym rozwiązaniem organizacyjnym w ramach komunikacji regulowanej jest stworzenie instytucjonalnych warunków dla konkurencji w działalności przewozowej realizowanej w ramach zintegrowanego systemu komunikacyjnego;
- pozytywna rola konkurencji w działalności przewozowej wynika z pełnienia przez nią roli mechanizmu wymuszającego wysoką efektywność działania, przy świadczeniu usług na wymaganym, w danych warunkach, poziomie jakościowym;

- zadaniem organizatora, reprezentującego interes pasażera w imieniu władz publicznych, jest niedopuszczenie do sytuacji, w której walka konkurencyjna mogłaby zagrozić prawidłowemu rozwojowi transportu w dłuższej perspektywie czasu.

Wymienione przesłanki skłoniły niektóre samorządy do rozdzielenia funkcji organizatora i przewoźnika oraz podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia konkurencji w realizacji przewozów i prywatyzacji komunalnych przedsiębiorstw transportu miejskiego.

Pierwszy zarząd transportu miejskiego powołano w 1991 r. w Białymstoku. Utworzeniu, niezależnego od przewoźnika, organizatora transportu miejskiego towarzyszyły protesty załogi monopolistycznego przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, które przy zdeterminowanej postawie ówczesnego zarządu miasta, nie zdołały jednak powstrzymać wprowadzenia zmian w organizacji rynku usług transportu miejskiego w tym mieście. W kolejnych latach powstały zarządy transportu miejskiego w innych miastach, między innymi w Gdyni, Warszawie, Elblągu, a na obszarach niektórych aglomeracji powołano komunikacyjne związki komunalne, których biura pełniły analogiczną rolę w kształtowaniu rynku usług jak zarządy transportu miejskiego.[3]

Obecnie w Polsce funkcjonuje ponad 30 zarządów, realizujących zróżnicowany zakres funkcji organizatorskich. Rozwiązanie modelowe przewiduje, że zarząd transportu miejskiego powinien realizować następujące funkcje:

- badanie rynku transportu miejskiego;
- projektowanie rozwoju transportu miejskiego;
- opracowywanie rozkładów jazdy;
- bieżący nadzór nad ruchem i regulacja ruchu pojazdów transportu miejskiego;
- kontrolę realizacji umów pod względem ilościowym i jakościowym;
- emitowanie biletów;
- sprzedaż biletów za usługi transportu miejskiego;

- kontrolę biletów;
- utrzymywanie przystanków;
- przygotowywanie i udostępnianie informacji o funkcjonowaniu transportu miejskiego;
- promocję usług transportu miejskiego;
- przetargowe zawieranie umów z przewoźnikami na świadczenie usług przewozowych i realizacja płatności za świadczone usługi przewozowe.

Doświadczenia funkcjonowania zarządów transportu miejskiego wskazują, że zakres realizowanych przez nie funkcji w poszczególnych miastach jest zróżnicowany (tabela 1). Jest to spowodowane następującymi przyczynami:

- zróżnicowanymi oczekiwaniami władz samorządowych dotyczących efektów restrukturyzacji transportu miejskiego;
- zróżnicowanym stopniem determinacji władz samorządowych w kwestii restrukturyzacji i demonopolizacji transportu miejskiego;
- odmienną sytuacją polityczno-społeczną w poszczególnych miastach;
- odmienną polityką kadrową realizowaną na szczeblu władz samorządowych i zarządów transportu.

Analiza zakresu zadań realizowanych przez zarządy transportu miejskiego wskazuje na trzy warianty kształtowania funkcji organizatorskich:

- powierzanie zarządom transportu miejskiego pełnego zakresu funkcji organizatorskich;
- powierzanie zarządów transportu miejskiego w pierwszej kolejności funkcji związanych z emisją i sprzedażą biletów;
- ograniczanie funkcji zarządów transportu miejskiego do funkcji związanych z kontrakowaniem usług i z reguły kontrolą ich realizacji.

Zróżnicowany zakres funkcji realizowanych przez zarządy transportu miejskiego zdeterminował sposób kształtowania podaży na rynku usług i w rezultacie efektywność ekonomiczną zastosowanego modelu. W niektórych miastach, najczęściej wobec nieprzejdanej postawy monopolistycznych przedsiębiorstw przewozowych, nie wykreowano konkurencji w realizacji usług. W miastach tych przewoźnicy komunalni przez lata realizowali istotne funkcje organizatorskie (układanie rozkładów jazdy), a w niektórych wciąż je wykonują (nadzór i kontrola ruchu). W rezultacie utrwalono

niekorzystną strukturę rynku, zapewniając komunalnym przewoźnikom dominującą pozycję rynkową lub pozycję monopolistyczną. Tymczasem wyniki badań przeprowadzone przez M. Wolańskiego wskazują, że rozwiązanie polegające na oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej z funkcjonującym monopolistycznym przewoźnikiem komunalnym jest droższe od rozwiązania, w którym monopolista pełni jednocześnie funkcję organizatora i przewoźnika. Najefektywniejszym rozwiązaniem według badań jest model z wydzielonym organizatorem i konkurującymi przewoźnikami.[4]

Można zatem postawić pytanie o rolę i pozycję zarządu transportu czy wręcz sens rozdzielania działalności organizatorskiej od przewozowej na rynku, na którym funkcjonuje przewoźnik komunalny posiadający bezwzględnie dominującą lub monopolistyczną pozycję. Doświadczenia wskazują, że siła monopolistycznego komunalnego przewoźnika, wspartego lobbieniem członków rady nadzorczej (składającej się często z polityków samorządowych), pozbawia zarząd transportu miejskiego możliwości skutecznego oddziaływania na ilość i jakość świadczonych usług, a także na strategię rozwoju transportu miejskiego.

W jeszcze mniejszym stopniu zrealizowano działania związane z prywatyzacją przewoźników komunalnych. Do wyjątków, które sprywatyzowały komunikację autobusową należy Elbląg. W pozostałych miastach w komunikacji autobusowej dominują przewoźnicy komunalni (w niektórych posiadają pozycję monopolistyczną), natomiast komunikacja tramwajowa realizowana jest wyłącznie przez przedsiębiorstwa komunalne. Do głównych przyczyn nieprywatyzowania przedsiębiorstw komunalnych można zaliczyć:

- brak woli politycznej zdeterminowany decyzją negatywną postawą załóg i kierownictwa przedsiębiorstw komunalnych oraz niesprzyjającą atmosferą wobec procesów prywatyzacji;
- przeświadczenie o konieczności posiadania własnych komunalnych przedsiębiorstw przewozowych jako gwarancji zrealizowania zadań własnych w minimalnym oczekiwanym zakresie;
- przeświadczenie o możliwości uzyskania środków unijnych na określone inwestycje w transporcie miejskim wyłącznie w sytuacji wskazania jako beneficjenta przedsiębiorstwa komunalnego;
- chęć zrealizowania określonych inwestycji w przedsiębiorstwach komunalnych, w celu podniesienia ich wartości kapitałowej przed prywatyzacją.

Ta ostatnia przyczyna, choć powtarzana jest niekiedy w kuluarach, wydaje się mało wiarygodna, wobec podstawowej prze-

Tab.1.

Funkcja	Liczba zarządów, które wymienione funkcje				
	realizują we własnym zakresie	realizują we własnym zakresie i poprzez firmy zewnętrzne (przewoźnik*)	realizują poprzez firmy zewnętrzne (przewoźnik*)	realizuje macierzysty urząd miasta lub inna jednostka um	nie realizują
badanie rynku transportu miejskiego	8	18	1	-	-
projektowanie rozwoju transportu miejskiego	6	16	2	2	1
opracowywanie rozkładów jazdy	19	6	1	-	1
bieżący nadzór nad ruchem i regulacja ruchu pojazdów transportu miejskiego	12	1/1*	12*	-	1
kontrola realizacji umów pod względem ilościowym i jakościowym	25	-	1	-	1
emitowanie biletów	26	-	1*	-	-
sprzedaż biletów za usługi transportu miejskiego	1	23	3	-	-
kontrola biletów	15	4	5	1	2
utrzymywanie przystanków	8	5	6/1*	6	1
przygotowywanie i udostępnianie informacji o funkcjonowaniu transportu miejskiego	22	5	-	-	-
promocja usług transportu miejskiego	19	4	-	-	4
przetargowe zawieranie umów z przewoźnikami na świadczenie usług przewozowych i realizacja płatności za świadczone usługi przewozowe	25	-	-	-	2

*funkcję realizują podmioty zewnętrzne i/lub przewoźnik

Źródło: Własne badania marketingowe przeprowadzone na próbie 27 zarządów (na 36 funkcjonujących w Polsce w 2010 r.).

słanki prywatyzacyjnej jaką jest pozyskanie kapitału zewnętrznego w celu poprawy kondycji finansowej i funkcjonalnej przedsiębiorstwa.

Kolejnym aspektem funkcjonowania zarządów transportu miejskiego jest sposób realizowania określonych funkcji. Przykładem są badania rynku. Realizację tej funkcji deklarują wszystkie zarządy transportu miejskiego. Jest to zrozumiałe w sytuacji, w której organizatorzy mają zapisaną w statucie jej realizację. Tymczasem kompleksowe badania potrzeb przewozowych, popytu, preferencji i zachowań komunikacyjnych realizuje tylko około 10% zarządów. Ograniczenie zakresu badań marketingowych do badań popytu, których realizację najczęściej deklarują zarządy, obniża efektywność zarządzania i kształtowania oferty przewozowej. W takim przypadku większość decyzji podejmowana jest jako rutynowe lub co gorsza „na wyczcucie”. Cechą dobrego menedżera jest niewątpliwie umiejętność podejmowania szybkich decyzji na podstawie doświadczenia, jednak w warunkach szybko zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, w firmach przyjmujących orientację na klienta, w których marketing staje się funkcją wiodącą, kształtowanie oferty przewozowej w sposób odpowiadający potrzebom klientów musi odbywać się na podstawie badań rynku.

Wśród uwarunkowań formalno-prawnych istotny wpływ na efektywność zarządzania transportem miejskim mają formy prawne przedsiębiorstw zajmujących się organizowaniem usług. Zarządy transportu miejskiego początkowo tworzone były jako zakłady budżetowe lub biura związków komunalnych, podlegających tym samym regulacjom.

Do głównych przesłanek formalnych funkcjonowania przedsiębiorstw i zarządów transportu miejskiego w formie budżetowej, na początkowym etapie ich powstawania w latach 90. ubiegłego wieku, można zaliczyć:

- funkcjonujący system prawa, przede wszystkim ustawę o finansach publicznych i Prawo zamówień publicznych;
- przekazywanie zarządom transportu miejskiego dotacji budżetowych do funkcjonowania transportu miejskiego;
- realizowanie za pośrednictwem transportu miejskiego polityki transportowej, przejawiającej się w uruchamianiu nierentownych połączeń i kursów, których funkcjonowanie wynika z zasady zapewniania wszystkim mieszkańcom oczekiwanego poziomu ruchliwości komunikacyjnej;
- realizowanie za pośrednictwem transportu miejskiego funkcji społecznej, przejawiającej się w stosowaniu przez władze publiczne uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych dla określonych grup społecznych;

• realizowanie przez władze samorządowe określonej polityki inwestycyjnej i występowanie zarządu transportu miejskiego jako podmiotu samorządowego, wykonującego określone funkcje w projektach inwestycyjnych.

Do nieformalnych przyczyn funkcjonowania zarządów transportu w formie budżetowej można zaliczyć:

- możliwość wykorzystywania własnych zakładów budżetowych do realizacji partykularnych, politycznych celów;
- brak przeświadczenia władz samorządowych o konieczności wdrażania efektywnych mechanizmów zarządczych (w tym marketingowych) w strukturach organizatorów transportu miejskiego oraz przekonanie o wystarczającej i adekwatnej funkcji administracyjnej dla realizacji zadań statutowych;
- brak odpowiedniej kadry zarządzającej.

W 2004 r. samorzady kierując się dołądaną korzyścią związaną z możliwością niedopuszczenia do powstania obowiązku podatkowego, przekształcały zarządy transportu miejskiego w jednostki budżetowe, w ten sposób pośrednio, w jeszcze większym stopniu ograniczając samodzielność tych podmiotów. Taka sytuacja nie sprzyja efektywności funkcjonowania transportu miejskiego, ze względu na ograniczoną samodzielność organizatorów, silną formalizację podejmowania decyzji, bardzo ograniczoną możliwość podejmowania elastycznych (choć niekiedy ryzykownych) działań i system wynagrodzenia o niskim stopniu motywacyjności. [5]

Oceniając jednostki i zakłady budżetowe należy także uwzględnić fakt, że ich poziom kultury organizacyjnej, wobec wzrastającej liczby regulacji adresowanych do jednostek użyteczności publicznej, zostaje podporządkowany doraźnej sprawozdawczości budżetowej, a nie długookresowemu zarządzaniu. Wprowadzane centralnymi rozporządzeniami zasady audytu wewnętrznego, oceny pracowników, instrukcji kancelaryjnych czy kontroli zarządczej, w praktyce najczęściej pełnią rolę fasady organizacyjnozarządczej, przyczyniając się w głównej mierze do mnożenia procedur biurokratycznych i wzrostu liczby etatów, a nie do poprawy efektywności funkcjonowania zarządów transportu. Działania, w których mechanizmy zarządzania oparte na badaniach rynku, intuicji lub doświadczeniu, usiłuje się zastąpić przepisami lub instrukcjami, zawsze będą skazane na pełnienie roli nieefektywnych surogatów. Forma jednostki budżetowej jest przedsięwzięciem najmniej ryzykownym, ale i najmniej odpornym na partykularyzmy gmin i monopolistyczne zachowania przedsiębiorstw przewozowych. [6]

Funkcje realizowane przez zarządy transportu miejskiego w coraz większym stopniu przypominają administrowanie także za sprawą mnożących się regulacji i ich nowelizacji. Należy przy tym pamiętać, że obowiązująca w prawie cywilnym zasada „co nie jest zabronione jest dozwolone” nie dotyczy prawa regulującego sferę działalności publicznej i przyjmuje niekiedy podczas kontroli zasadę: „co nie jest dozwolone jest zabronione”. Przekonanie o możliwości i konieczności zastąpienia mechanizmów rynkowych regulacjami formalno-prawnymi, jest równoznaczne z przeświadczeniem, że istnieją dwa rodzaje mechanizmów ekonomicznych: rynkowe i formalno-prawne.

Analizę barier jakie tworzą regulacje dla sprawnego funkcjonowania transportu miejskiego przeprowadził w 2006 r. O. Wyszomirski. [7]. Warto w tym miejscu przypomnieć wciąż obowiązujące najdokuczliwsze przepisy.

Procedury Prawa Zamówień Publicznych utrudniają, a niekiedy uniemożliwiają elastyczne kształtowanie oferty usług transportu miejskiego, zwłaszcza w zakresie przetargowego kupowania usług przewozowych. Problem nieefektywności procedur zamówień publicznych nie jest tylko problemem Polski. Także np. w USA wskazuje się, że procedury, które w założeniach miały zapobiegać nieracjonalnemu wydawaniu środków publicznych, często powodują odwrotny skutek. Dążenie przez administrację do bezwzględnego stosowania zasady konkurencyjnego zbierania ofert, bez uwzględnienia specyfiki danego zamówienia, powoduje powstawanie wieloetapowych opisów w precyzyjnym określeniu parametrów każdego elementu przedmiotu zamówienia. [8]

Ustawa o czasie pracy kierowców ogranicza możliwość elastycznego zatrudniania kierowców w sytuacjach, w których nie pociągnęłoby to za sobą zagrożenia bezpieczeństwa czy też utraty zdrowia przez te osoby. Dla pracodawcy kierowców uciążliwe i kosztowne jest prowadzenie ewidencji czasu pracy w rozliczeniu dobowym, tygodniowym i miesięcznym oraz w ujęciu imiennym. Obowiązywanie przedmiotowej ustawy w uchwalonej postaci ma negatywne następstwa dla oferty przewozowej. W niektórych przypadkach ofertę dostosowuje się do możliwości pracy kierowców. W innych przypadkach, w których o ofercie decyduje niezależny od przewoźników organizator, przewoźnicy i pośrednio organizator ponoszą wyższe koszty zatrudnienia kierowców.

Ustawa Kodeks Pracy oraz Ustawa o związkach zawodowych utrudniają elastyczność zatrudniania pracowników nie pozwalając na proefektywnościowe prowadzenie polityki zatrudniania i wynagradza-

nia pracowników. W praktyce stosowane są przez niektórych przewoźników, w szczególności prywatnych, rozwiązania zmierzające do uniknięcia rygorów obu ustaw. Rozwiązaniem takim było powszechne zlecenie wykonywania określonych prac przez zewnętrzne firmy na zasadzie outsourcingu. Outsourcingiem objęto nawet pracę kierowców, którą wykonują jednoosobowe firmy. W transporcie lokalnym przedsiębiorstwa komunalne starają się unikać takich rozwiązań, w zakresie zatrudniania kierowców, bojąc się zarzutu o ich niezgodność z obowiązującym prawem. W rezultacie pogarszają się warunki ich konkurencyjności, tym bardziej, że w wielu wypadkach związki zawodowe pozostają nieprzejednane i bronią nieefektywnych układów zbiorowych pracy sięgających korzeniami 1974 r.

Ustawa o ochronie danych osobowych, podobnie jak Prawo zamówień publicznych, nie pozwala na właściwe realizowanie badań marketingowych preferencji i zachowań komunikacyjnych, które powinny stanowić podstawę racjonalnego kształtowania oferty przewozowej. Organizator komunikacji nie jest w stanie otrzymać zgody Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych na uzyskanie imion i nazwisk osób wylosowanych do tych badań. Taka sytuacja utrudnia, a czasami wręcz uniemożliwia, dotarcie do wylosowanych osób, przekreślając później możliwość uznania próby za reprezentacyjną i zastosowania metod wnioskowania statystycznego. Paradoksalnie dane takie jest w stanie uzyskać ośrodek naukowy. Nie może on jednak później wyników badań przekazać dla celów praktycznych.

Na zakończenie należy się odnieść także do najnowszej regulacji – ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, obowiązującej od 1 marca 2011 r. Ustawa, której towarzyszyły nadzieje na kompleksowe uregulowanie problematyki związanej z transportem zbiorowym, chociaż wprowadza niektóre pożądane rozwiązania, to jednak sprawia wrażenie dokumentu usiłującego pogodzić bardzo zróżnicowane, a niekiedy sprzeczne interesy różnych rodzajów transportu publicznego (kolejowego, regionalnego drogowego i transportu miejskiego). Ustawa wychodzi naprzeciw oczekiwaniom przewoźników lobbingujących za krajową legitymizacją rozwiązań przewidzianych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Europy (WE) 1370/2007, zakładających możliwość zatrudniania własnych komunalnych przewoźników na zasadach powierzenia, a więc ograniczających lub eliminujących konkurencję.

Spośród kontrowersyjnych przepisów zapisanych w nowej ustawie, dwa wzbudzają szczególne zaniepokojenie, biorąc pod uwagę efektywność zarządzania trans-

portem miejskim w warunkach konkurencji regulowanej (która, co ciekawe przez ustawę traktowana jest jako właściwa forma rynku dla pasażerskiego transportu zbiorowego).

Po pierwsze, konieczność ogłaszania zamiaru zmiany rozkładu jazdy z co najmniej 6-cio miesięcznym wyprzedzeniem (Art. 23 ust. 1). Powoduje to, że praktycznie niemożliwe jest elastyczne reagowanie na zmiany popytu w transporcie miejskim, co dotychczas było głównym wyróżnikiem działań zarządów transportu miejskiego. Po drugie ustawa przewiduje, że najmniejszą formą przedmiotu zamówienia w ramach przetargu na usługi jest linia komunikacyjna (art. 24 ust. 1). Jeżeli oficjalna interpretacja prawna potwierdzi dotychczasowe przypuszczenia, okaże się, że nie można będzie ogłaszać przetargów na poszczególne zadania obsługujące linię komunikacyjną. Tymczasem praktyka wskazuje, że za realizacją przetargów na pojedyncze zadania przemawia możliwość wykreowania konkurencji przez dopuszczenie do rynku małych przewoźników, dysponujących niewielką liczbą taboru lub pojedynczymi pojazdami. Taki sposób kształtowania podaży powinien być zalecany w miastach, w których z różnych przyczyn, najczęściej poza ekonomicznych, funkcjonuje jeden dominujący lub monopolistyczny przewoźnik. Wyniki badań wskazują, że wzrost wielkości zamówienia w przetargu wiąże się z uzyskaniem wyższych stawek jednostkowych. Wynika to z faktu, że przetargi na relatywnie duży zakres obsługi (pow. 60 pojazdów) wygrywają najczęściej drożsi przewoźnicy komunalni, dysponujący odpowiednią liczbą pojazdów [4].

Jako nieporozumienie należy potraktować określenie poprzez ustawę zakresu działalności związanej z zarządzaniem i funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego (odpowiednio Rozdział 4 i 5 ustawy). Właściwym miejscem na ich publikację są podręczniki z ekonomiki transportu a nie ustawa.

W rezultacie przedstawionych uwag i wniosków zarządy transportu miejskiego, które na początku okresu transformacji postrzegane były jako jednostki innowacyjne, wprowadzające nowoczesne rozwiązania organizacyjne i funkcjonalne, obecnie coraz częściej stają się przybudówką urzędów miast, które charakteryzuje dominacja decyzji standardowych – odnoszących się do krótkiego horyzontu czasowego nad decyzjami podstawowymi o charakterze strategicznym. Wyrazem niekorzystnych zmian w zarządzaniu transportem miejskim w ramach konkurencji regulowanej jest formalne włączanie zarządów transportu, funkcjonujących dotychczas jako odrębne jednostki, w struktury organizacyjne urzę-

dów miast lub powierzenie funkcji organizatorskich wydziałom urzędów miast. Takie rozwiązania mogą się sprawdzić w małych miastach [3], w dużych, stanowią zaprzeczenie celów modelu konkurencji regulowanej i muszą być traktowane jako próba zastąpienia mechanizmów rynkowych ręcznym sterowaniem przez urzędników i polityków. Tymczasem doświadczenia miast Unii Europejskiej wskazują, że zarządy transportu miejskiego mogą z powodzeniem oferować nie tylko usługi wysokiej jakości, ale także, w przeciwieństwie do miast z monopolistycznym przedsiębiorstwem komunikacyjnym, usługi, których cena zakupu zostaje zweryfikowana przez rynek. ◀

Literatura:

- [1] Szałucki K., Wyszomirski O.: Systemowe uwarunkowania zarządzania transportem publicznym zbiorowym w miastach. [W:] „Zeszyty Naukowo-Techniczne Oddziału SITK w Krakowie” nr 51. Kraków 1997.
- [2] Wyszomirski O.: The model of regulated urban transport system in Gdynia as an example of combined operations of individual and public transport. Konferencja: „Sustainable Transport Policy for Cities in East and West”. Eurocities, Gdańsk 1998. Maszynopis.
- [3] Wyszomirski O.: Restrukturyzacja miejskiego transportu zbiorowego w Polsce w latach 1990-2010. „Transport Miejski i Regionalny” nr 5/2010.
- [4] Wolański M.: Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce. Oficyna Wydawnicza. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Warszawa 2011.
- [5] Bąkowski W.: Wady organizacyjno-prawnej formy zakładu budżetowego w komunikacji miejskiej. „Transport Miejski” 1996, nr 12.
- [6] Pogoda K.: Ryzyko i niepewność w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej. „Transport Miejski” 1996, nr 1.
- [7] Wyszomirski O.: Podstawowe uwarunkowania kształtowania oferty przewozowej w komunikacji miejskiej. [W:] XXXI Krajowy Zjazd Komunikacji Miejskiej. Kształtowanie oferty przewozowej. Materiały konferencyjne. Warszawa 2006.
- [8] Stiglitz J.E.: Ekonomia sektora publicznego. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 2004.