

Krzysztof Grzelec
Olgiard Wyszomirski

Transport miejski w aglomeracji gdańskiej jako system logistyczny

Zarządzanie miastem będącym jednocześnie miejscem zatrudnienia, zamieszkania, wypoczynku, dokonywania zakupów czy korzystania z dóbr kultury, musi mieć oprócz ekonomicznego także swój wymiar społeczny i ekologiczny.

Logistyka miejska jest coraz częściej postrzegana jako narzędzie rozwiązywania wielu problemów aglomeracji miejskich. Istota logistyki miejskiej sprowadza się do sterowania przepływami wszelkich zasobów w obrębie miasta, pomiędzy jego subsystemami, takimi jak: transport, produkcja, handel, organizacja i inne.

Logistyka miejska proponuje zastąpienie dotychczasowego, nieskoordynowanego układu potoków przewozów przez zorientowany na klienta, skoordynowany lokalny system logistyczny, który jest szczególnie wrażliwy na potrzeby aglomeracji miejskiej.

W modelu logistyki miejskiej preferuje się takie rozwiązanie, w którym administracja publiczna występuje jako główny udziałowiec i oferuje swoje własne środki. Inny wariant polega na połączeniu nie w pełni wykorzystanych środków podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie miasta (w tym także przewoźników lokalnych) i udostępnianiu ich w całości na potrzeby danego obszaru.

System transportowy aglomeracji miejskiej stanowi bardzo ważny podsystem logistyki miejskiej. Istotnym i zasadniczym elementem transportu miejskiego jest podsystem komunikacji miejskiej. Definiuje się go jako zespół wzajemnie sprzężonych i zorganizowanych działań zmierzających do zapewnienia obsługi ruchu pasażerskiego na terenie aglomeracji. Dąży się zatem do maksymalizacji logistycznego poziomu obsługi klienta przy danych kosztach globalnych lub do minimalizacji kosztów przy określonym poziomie obsługi.

Agglomeracja gdańska jest aglomera-

cją policentryczną, obejmującą 8 miast: Gdańsk, Gdynię, Sopot, Pruszcz Gdański, Redę, Rumie, Tczew i Wejherowo. Centrami aglomeracji są: Gdańsk (458 tys. mieszkańców) i Gdynia (253 tys. mieszkańców). Łącznie jej obszar zamieszkuje 880 tys. osób.

Od lat dąży się do integracji transportu pasażerskiego w aglomeracji gdańskiej. Chcą tego mieszkańcy i władze miast. W dekadzie lat 90. podejmowane były mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane działania zmierzające do integracji. Niestety nie udało się osiągnąć sukcesu.

Funkcjonowanie transportu miejskiego w aglomeracji gdańskiej do 1990 r.

Komunikacja komunalna funkcjonowała jako wewnętrznie zintegrowana prawie do końca lat 80., ponieważ jej organizacją zajmowało się Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Gdańsku, odpowiedzialne za ten rodzaj komunikacji na całym obszarze ówczesnego województwa gdańskiego.

Zintegrowany system przewozów pasażerskich w aglomeracji gdańskiej charakteryzował się wspólną ofertą taryfową i przewozową. Poza zintegrowanym systemem obejmującym komunikację autobusową, tramwajową i trolejbusową pozostawała Szybka Kolej Miejska funkcjonująca w ramach struktury organizacyjnej Polskich Kolei Państwowych, łącząc osiowo poszczególne miasta aglomeracji.

W 1989 r. na skutek podziału WPK w Gdańsku na 4 niezależne od siebie przedsiębiorstwa, komunikacja komunalna na obszarze aglomeracji gdańskiej przestała oferować w pełni zintegrowaną ofertę przewozową. Przekazanie komunikacji komunalnej samorządom lokalnym w 1990 roku, jako zadania wła-

snego, pogłębiło jej dezintegrację w skali aglomeracji. Samorzady w specyficzny dla siebie sposób zaczęły kształtować jej funkcjonowanie.

Próba integracji komunikacji miejskiej w aglomeracji gdańskiej przez utworzenie związku komunalnego

Władze samorządowe w aglomeracji gdańskiej już na początku lat 90. tych dostrzegły problem dezintegracji transportu pasażerskiego na jej obszarze. W 1991 roku podjęto próbę powołania związku komunalnego Gdańska, Gdyni i Sopotu oraz utworzenia na jego szczeblu organizatora komunikacji komunalnej, którego zadaniem byłoby zapewnienie zintegrowanej oferty przewozowej na obszarach tych gmin. Pojawienie się bariery o charakterze polityczno-społecznym uniemożliwiło wprowadzenie tego rozwiązania w całej rozciągłości.

Integracja komunikacji miejskiej w części obszaru aglomeracji gdańskiej

W 1992 roku poprzez oddzielenie sfery organizacji od wykonania przewozów powołano Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, który zintegrowaną ofertą objął 5 sąsiednich gmin. W zakres zadań niezależnego od przewoźników organizatora włączono między innymi:

- badanie rynku i promocję usług komunikacji miejskiej
- opracowywanie rozkładów jazdy i projektowanie obsługi komunikacyjnej
- sprzedaż biletów na usługi komunikacji miejskiej
- kontrolę biletów i windykację należności z tytułu przejazdów bez ważnego biletu
- przygotowywanie założeń i projektów taryfowych
- przetargowe zawieranie umów z przewoźnikami na wykonywanie usług
- kontrolę ilości i jakości usług przewo-

zowych oraz realizację płatności za wykonane usługi

- udostępnianie informacji o komunikacji miejskiej oraz utrzymywanie w czystości przystanków i wiat przystankowych
- przygotowywanie przekształceń organizacyjnych w komunikacji miejskiej.

Na obszarach trzech gmin objętych obsługą ZKM w Gdyni nie osiągnięto jednak pełnej wewnętrznej integracji oferty przewozowej, ze względu na ich obsługę także przez innych przewoźników komunalnych.

W nowych warunkach organizacyjnych podjęto decyzję o restrukturyzacji systemu komunikacji miejskiej. Jej głównym zadaniem, w dążeniu do poprawy jakości usług i ich efektywności ekonomiczno-finansowej, było wprowadzenie konkurencji po stronie wykonawców przewozów. Cel ten został zrealizowany przez podział komunalnego przewoźnika – Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego

w Gdyni, początkowo na dwie niezależne firmy, z czasem także na wydzieleniu firmy trolejbusowej jako samodzielnego przedsiębiorstwa. Istotne znaczenie dla ugruntowania się konkurencji w Gdyni miało wprowadzenie na rynek pozakomunalnych przewoźników (Przedsiębiorstw Państwowej Komunikacji Samochodowej w Gdyni, Gdańsku i Wejherowie oraz przewoźników prywatnych).

Próby integracji komunikacji miejskiej w aglomeracji gdańskiej w latach 1994-2002

W 1996 r. Zarządy Gdańska, Gdyni i Sopotu zleciły zespołowi ekspertów przygotowanie koncepcji integracji transportu pasażerskiego w aglomeracji gdańskiej z zaleceniem potraktowania SKM jako bardzo ważnego jego elemen-

tu. U podstaw dążenia do szybkiego opracowania i wdrożenia koncepcji leżały przede wszystkim uciążliwości związane z brakiem integracji taryfowo-biletowej ofert trzech podstawowych organizatorów komunikacji miejskiej w aglomeracji gdańskiej, tj. PKP, Zakładu Komunikacji Miejskiej w Gdańsku i Zarządu Komunikacji Miejskiej w Gdyni.

W rezultacie prac zespołu ekspertów powstało opracowanie, w którym wskazano na dwa rozwiązania integracyjne:

- pełną integrację transportu pasażerskiego w aglomeracji przez powołanie związku komunalnego i utworzenie na jego szczeblu aglomeracyjnego zarządu transportu, który powinien przejąć wszystkie funkcje organizatorskie wykonywane przez ZKM w Gdańsku, ZKM w Gdyni oraz PKP w odniesieniu do SKM
- integrację biletową transportu pasażerskiego w aglomeracji gdańskiej

przez wprowadzenie elektronicznego systemu pobierania opłat, w którym bilet papierowy zostałby zastąpiony kartą elektroniczną.

Podstawową barierą w realizacji koncepcji integracji przez powołanie związku komunalnego był (i nadal pozostaje) problem finansowania działalności zintegrowanej komunikacji miejskiej, w tym przeznaczania środków budżetowych na modernizację taboru i infrastruktury. Władze samorządowe są w stanie z własnych środków realizować tylko politykę odtwarzania taboru i modernizacji infrastruktury komunikacji komunalnej. W sytuacji, w której SKM stałaby się elementem zintegrowanego systemu komunikacyjnego, w finansowaniu jej eksploatacji i inwestycji musiałyby partycypować wszystkie budżety samorządów terytorialnych (w tym wojewódzki) i budżet centralny. Do dnia dzisiejszego nie ma niestety stosownych uregulowań prawnych w tym zakresie, zaś udział budżetu centralnego w finansowaniu zadań transportu o znaczeniu ponadgminnym ma jak dotychczas charakter uznaniowy a nie rozwiązań kompleksowych.

Problemem polityczno-społecznym i ekonomiczno-finansowym realizacji wariantu integracji opartej na strukturze związku komunalnego towarzyszyły trudności formalno-prawne związane z koniecznością ujednoczenia taryf za usługi przewozowe ZKM w Gdyni, ZKM w Gdańsku i SKM. O ile w zakresie ujednoczenia zasad naliczania i wysokości opłat za przejazd zarówno rady gmin aglomeracji oraz zarząd usamodzielnionej SKM byłyby w stanie wypracować wspólne rozwiązania taryfowe (opierając się na wynikach odpowiednich badań marketingowych), o tyle ujednoczenie zakresu obowiązujących ulg i zwolnień w opłatach wymagałoby odpowiednich regulacji ustawowych oraz opracowania metod i zasad refundacji utraconych przychodów z tytułu utraconych przychodów w wyniku stosowania ulg i zwolnień w opłatach.

Z kolei integracja biletowa, wskazana jako rozwiązanie alternatywne, nie pozwala na zdyskontowanie wszystkich pozytywnych cech integracji, której podstawą byłby KZK. Ponadto problemy natury formalno-prawnej dotyczące zasad rozliczeń przychodów pomiędzy organizatorami komunikacji, honorowania ulg i zwolnień, konieczności dostosowania się do specyficznych przepisów

regulujących działalność poszczególnych podmiotów tworzących wspólny system biletowy, uczyniłyby z tej koncepcji wręcz karykaturalne rozwiązanie w sensie funkcjonalnym.

Na podstawie przebiegu dotychczasowych działań zmierzających do integracji komunikacji miejskiej w aglomeracji gdańskiej można zidentyfikować dwie podstawowe bariery uzyskania pełnego jej wymiaru:

- polityczną, wynikającą z postawy władz miast, dyrekcji przedsiębiorstw komunikacyjnych i związków zawodowych pracowników przedsiębiorstw komunikacyjnych
- finansową, związaną z brakiem środków publicznych na zwiększanie ich strumienia dla komunikacji miejskiej w celu osiągnięcia określonych zadań integracyjnych.

Model integracji komunikacji miejskiej przez powołanie komunalnego związku komunikacyjnego

Model funkcjonowania komunikacji w oparciu o celowy związek komunalny gmin przewidywał rozdział funkcji związanych z:

- kształtowaniem polityki komunikacyjnej
- zarządzaniem komunikacją miejską
- wykonawstwem przewozów.

Za kształtowanie polityki komunikacyjnej odpowiedzialne byłyby organy związku komunalnego:

- zgromadzenie związku
- komisje związku
- zarząd związku.

Zarządzanie komunikacją miejską w aglomeracji gdańskiej, zgodnie z projektem ekspertów, powinno być zadaniem aglomeracyjnego zarządu transportu, który wykonywałby następujące funkcje:

- badanie rynku
- planowanie oferty przewozowej
- organizacja przewozów
- kontrola realizacji przewozów
- sprzedaż usług komunikacji miejskiej.

Aglomeracyjny zarząd transportu, pełniąc rolę organizatora transportu, mógłby być biurem związku komunalnego lub spółką z o. o. Wykonawstwo przewozów w gminach tworzących związek należałoby do przedsiębiorstw przewozowych, które konkurowałyby o zamówienia aglomeracyjnego zarządu trans-

portu. Podmiotami tymi byłyby:

- przedsiębiorstwa autobusowe (komunalne, prywatne i państwowe)
- przedsiębiorstwo trolejbusowe
- przedsiębiorstwo tramwajowe
- Szybka Kolej Miejska.

Realizacja koncepcji integracji komunikacji miejskiej w aglomeracji gdańskiej, której podstawą miał być komunalny związek komunikacyjny gmin oraz aglomeracyjny zarząd transportu miejskiego, wymagała wprowadzenia określonych rozwiązań dostosowujących funkcjonowanie poszczególnych podmiotów do nowych warunków organizacyjnych i formalno-prawnych.

Regionalny Zarząd Transportu – integracja transportu zbiorowego w regionie

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie integracji transportu pasażerskiego w aglomeracji gdańskiej nie pozwalają na optymizm w tym zakresie. Tym nie mniej warto zwrócić uwagę na tendencje w procesach integracyjnych, jakie można zauważyć w regionach poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Przyjęcie Polski w poczet członków Unii Europejskiej może spowodować konieczność przyjęcia określonych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych, dostosowanych do prawodawstwa europejskiego.

Szczegółowe rozwiązania różnią się jeszcze w poszczególnych krajach Unii, przede wszystkim w zakresie swobody dostępu do rynku usług przewozowych w transporcie pasażerskim. Można jednak zauważyć tendencję do tworzenia ponadlokalnych, regionalnych podmiotów, które zajmują się organizacją i zarządzaniem transportem osób i tworzeniem warunków nieskrępowanego dostępu do wykonywania przewozów.

W Polsce rozwiązanie takie mogłyby być zrealizowane na szczeblu województwa przy współdziałaniu wszystkich szczebli administracji samorządowej oraz administracji rządowej. Należy w tym miejscu podkreślić, że powołanie regionalnego organizatora transportu nie ma nic wspólnego z koncepcją funkcjonowania monopolistycznego podmiotu jaka była realizowana w Polsce do 1989 roku.

Integracja transportu zbiorowego

w regionie, której podstawą stałby się Regionalny Zarząd Transportu to model, który obecnie funkcjonuje w odniesieniu do kilkunastu miast i dwóch aglomeracji w Polsce i którego podstawowe założenia zostały omówione na przykładzie Gdyni. Te same mechanizmy organizacyjno – zarządcze powinny określać zasady funkcjonowania RZT.

Regionalny Zarząd Transportu powinien zostać utworzony na szczeblu samorządu wojewódzkiego, który pełniłby wówczas analogiczną rolę jak Komunalny Związek Komunikacyjny w przypadku aglomeracyjnego zarządu transportu. Rolę wykonawców przewozów pełniliby wszyscy przewoźnicy funkcjonujący na obszarze województwa, wyłonieni w ramach procedury przetargowej, zawierając stosowne kontrakty z RZT na świadczenie usług.

Wprowadzenie omawianego rozwiązania pozwala na osiągnięcie szeregu korzyści tak dla mieszkańców, przewoźników, jak i jednostek samorządowych.

Do najważniejszych można zaliczyć:

- koordynację rozkładową, integrację taryfową oraz wspólną politykę marketingową wszystkich podsystemów transportu zbiorowego w regionie
- poprawę jakości świadczonych usług
- racjonalizację wydatków publicznych na transport zbiorowy w regionie
- wprowadzenie konkurencji w wykonywaniu przewozów i rynkową weryfikację kosztów świadczenia usług, a w rezultacie możliwy wzrost ilości usług
- włączenie do zintegrowanego systemu usług transportu zbiorowego przewoźników prywatnych, funkcjonujących na zasadach tzw. „dzikich przewoźników” i efektywne zagospodarowanie ich potencjału przewozowego
- racjonalizację oferty przewozowej przez prowadzenie badań potrzeb przewozowych i popytu oraz preferencji i zachowań komunikacyjnych mieszkańców regionu
- uzyskanie przez samorządy rzeczywistego wpływu na kształt transportu

publicznego w regionie, przez możliwość wyboru alternatywnych wariantów obsługi komunikacyjnej, uprzednio zweryfikowanych przez rynek pod kątem kosztów.

Podsumowanie

Funkcjonowanie zintegrowanego systemu transportu pasażerskiego na obszarze aglomeracji gdańskiej lub nawet szerzej regionu tworzonego przez województwo pomorskie z punktu widzenia logistycznego jest możliwe. Żeby tak się stało konieczne jest jednak przełamanie bariery politycznej i finansowej. Spośród tych dwóch barier podstawowe znaczenie ma ta druga. Zapewnienie odpowiednich środków finansowych, których uruchomienie będzie możliwe tylko w warunkach zintegrowanego systemu, jest bowiem w stanie przekonać do tego rozwiązania jego oponentów politycznych.