

Viešojo transporto paslaugų efektyvaus valdymo prielaidos

Eugenijus Skietrys, Alvydas Raipa

Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas

Vainius Smalskys

Mykolo Romerio universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius

Straipsnyje pabrėžiama viešojo transporto paslaugos svarba šalies ekonominei, socialiniai ir ekologiškai aplinkai. Akcentuojama, kad neefektyviai valdoma paslauga yra viena iš kelių spūsčių, taršos ir gyventojų mobilumo mažėjimo priežasčių mieste. Remiantis užsienio šalių (Jungtinės Karalystės, Australijos bei Japonijos) patirtimi parodoma, kad efektyviau šią paslaugą galėtų valdyti privatus operatorius.

Paslaugos valdymo perleidimas privatiems operatoriams leidžia padidinti kliento suvokiamą kokybę, pervežimų skaičių, skatina inovacijas. Tai iš esmės atitinka naujosios viešosios vadybos principus. Juos pastaruoju metu paslaugų valdyme pabrėžia ir Europos Sąjunga.

Atkreipiamas dėmesys, kad gerosios praktikos perėmimas be išlygų neįmanomas dėl skirtingų problemos priežasčių ir vietos rinkos ypatumų. Todėl sprendžiant problemą kiekvienoje šalyje galima vadovautis naujosios viešosios vadybos principais, bet ne aklaiai kopijuoti kitų šalių modelius.

Pagrindinės sąvokos: viešasis transportas, efektyvumas, naujoji viešoji vadyba, kokybė, privati ir viešoji partnerystė.

Keywords: public transport, efficiency, new public management, quality, public private partnership.

Įvadas

Transporto bei susisiekimo sektorių išvystymo poveikis visų šalių raidai yra itin didelis. Transporto valdymo ir plėtros aktualumas nulemtas augančio susisiekimo poreikio ir fiziškai bei ekonomiškai ribotų galimybių jį patenkinti susidūrimo. Schaferio ir Victorio (2000) teigimu, individo lygiu tai reiškiasi kaip susidūrimas tarp jo susisiekimo poreikio ir riboto pajamų bei laiko biudžeto, kurį jis gali skirti šiam poreikiui patenkinti. Valstybės lygiu tai yra susidūrimas tarp siekio, kad darbo jėgos mobilumas augtų sparčiai (dėl to augtų ir ekonomika), ir noro išlaikyti kokybišką socialinę bei ekologinę aplinką. Šis tikslų prieštaravimas skleidžiasi kaip poreikis apsispręsti, kuriam tikslui teikti pirmenybę konkrečiomis aplinkybėmis, o sprendimų visuma sudaro šalies transporto politiką.

Viešojo transporto politika ir administravi-

mas ilgą laiką nebuvo tarp aktualiausių problemų nei atskirų valstybių, nei globaliu lygiu. Dažniausiai dėmesys buvo ir tebėra skiriamas saugumo, ekonominio augimo bei socialiniam stabilumui užtikrinti. Dėl padidėjusio dėmesio aplinkosaugos problemoms, taip pat dėl ekonominių bei socialinių veiksnių sprendimai dėl transporto sektoriaus efektyvesnio valdymo iš siauro profesionalų rato persikėlė į viršnacionalinį lygį (Steponavičienė, 2005). Daugelis didžiųjų Europos miestų susiduria su spūsčių problema. Jos pasekmės dėl sugaištamo laiko ir poveikio aplinkai vertinamos itin neigiamai. Kaip nurodoma Žaliojoje knygoje „Naujoji mobilumo mieste kultūra“ (COM/2007/551) dėl minėtų priežasčių Europos ekonomika patiria 1 proc. ES BVP nuostolį, o tai sudaro apie 100 mlrd. eurų per metus. Viena iš svarbiausių problemos priežasčių dažniausiai nurodoma neefektyvi viešojo transporto sistema ir prastas jos valdymas.

Siekiant didinti viešojo transporto efektyvumą susiduriama su politiniais, administraciniais bei ekonomiais suvaržymais, kurie iš esmės būdingi viešajam sektoriui. Todėl pastebima praktika perleisti viešojo transporto paslaugos valdymą privačiam sektoriui (JAV, JK, Japonija, Australija, etc.). Ši nuostata įtvirtinta ir Žaliojoje knygoje dėl viešųjų paslaugų. Joje pabrėžiama, kad teikiant viešąsias paslaugas reiktų plačiau taikyti naujosios viešosios vadybos principus, t. y. perduoti paslaugų teikimą privatiems operatoriams, o tai leistų jas efektyviau ir racionaliau įgyvendinti.

Šio straipsnio tikslas – įvertinti viešojo transporto efektyvaus valdymo prielaidas remiantis užsienio šalių patirtimi perleidžiant paslaugos valdymą privatiems operatoriams.

1. Viešojo transporto efektyvaus valdymo dimensijos

Viešasis transportas yra modernus asmenų vežimo būdas, kai naudojamos transporto priemonės, galinčios vežti didelį skaičių žmonių per trumpą laiką. Taip sprendžiamos gyventojų mobilumo, aplinkosaugos, spūsties keliuose problemos. Todėl, kaip ir kiekviena kita viešoji paslauga, viešasis transportas turi tenkinti atitinkamus kokybės, saugumo, prieinamumo ir kitus reikalavimus.

Kaip teigiama Vilniaus visuomeninio transporto suderintumo tyrimo santraukoje (2007), visuomeninis transportas yra svarbi kiekvieno šiuolaikinio miesto sudedamoji dalis. Autobusai, troleibusai, tramvajai, metro ne tik sujungia atskiras miesto dalis į vientisą visumą, palengvindami miestiečių pastangas pasiekti reikiamą objektą, bet yra ir vieni iš miestų plėtrą skatinančių veiksnių. Efektyvus viešasis transportas skatina ekonominę pažangą, nes padidina bendrą darbuotojų pasiūlą kiekviename aptarnaujamos vietovės taške. Todėl akivaizdu, kad neefektyviai valdomas viešasis transportas veikia priešinga kryptimi. Pirmiausia jis tampa nelabai patrauklus miestiečiams, todėl dauguma jų persėda į automobilius, nors ekonomiškai tai nėra naudinga. Didėjantis automobilių skaičius sudaro prielaidas transporto spūstims. Dėl šios priežasties praranda laiką keliaujantieji tiek automobiliu, tiek ir viešuoju transportu. Taigi, neefektyvus viešasis transportas mažina susisiekimo galimybes mieste, menkina gyventojų mobilumą, stabdo miesto augimą bei didina aplinkosaugos problemas. Weidenfeldo nuomone (1994), patikimai funkcionuojanti transporto sistema yra šalies integraci-

jos, prekybos bei ekonominio augimo, konkurencingumo ir palankių gyvenimo sąlygų prielaida. Kita vertus, transportas kenkia aplinkai, naudoja žemę ir energiją, gadina kraštovaizdį, kelia triukšmą ir mažina gyvenimo kokybę (žr. Transport Policy –Ways into Europe's Future, 1994, p. 7).

Nesunku pastebėti, kad transporto sistema yra itin glaudžiai susijusi su šalies bei atskirų savivaldybių mokesčių, biudžeto, konkurencijos, nuosavybės, teritorijų planavimo, socialinės apsaugos ir kitomis sritimis. Šie ryšiai yra nevienarypčiai: tiek transporto sistema veikia, pvz., socialinės rūpybos formų pasirinkimą, tiek šis pasirinkimas veikia transporto sistemos dalyvių veiksmus. Europos Sąjungos deklaruojama subalansuotos plėtros paradigma šį sąryšį ypač pabrėžia. Todėl nepakanka taikyti optimalius transporto inžinerijos ar ekonomikos teorijos sprendimus. Reikia žinoti, kaip įdiegiamas priemonės reaguos visuomenė, kiek tos priemonės kainuos, kokia sėkmingo jų įgyvendinimo tikimybė, palyginti su alternatyvomis, ir kita. Be to, kaip teigia A. Raipa (2007, p. 36), netgi esant pačioms palankiausioms sąlygoms ir visuomenei pritariant reformoms diegiant inovacijas išlieka didelė tikimybė sulaukti dalies visuomenės priešiško, jeigu reformų eiga neužtikrina sparčių pokyčių ir ryškaus vienos ar kitos viešojo sektoriaus srities efektyvumo išaugimo.

Efektyvus viešojo transporto valdymas susijęs ir su daugeliu kitų problemų. Pirmiausia reiktų dar sykį pabrėžti, kad viešasis transportas turėtų ne tik tenkinti šios paslaugos poreikį, bet ir užtikrinti paslaugų tęstinumą. O tai ne visuomet įmanoma padaryti dėl keleto svarbių veiksnių: politinių, ekonominių ir technologinių.

Būtina pabrėžti, kad visi šie veiksniai yra tarpusavyje susiję. Politiniai sprendimai turi įtakos viešojo transporto sektoriaus raidai. Netinkamai parinkta organizuojama viešojo transporto kainodara, siekis patenkinti socialiai pažeidžiamų visuomenės sluoksnių poreikius lemia nuostolingą tokių viešojo transporto įmonių veiklą. Valsitybė ne tik negauna mokesčių pajamų, bet ir turi subsidijuoti viešąjį transportą. Neretai priimami politiniai sprendimai nedidinti transporto kainų prieš rinkimus ar pan.

Įmonės tampa nekonkurencingos dėl pasenusių technologijų. Šis veiksnys didina jų eksploatacines išlaidas, o tai trukdo efektyviam valdymui. Taip pat suprastėja paslaugos vartotojų požiūris į viešąjį transportą. Ševčuko ir Jankovski nuomone (1994), transporto parką galima pelningai eksploatuoti šešerius–septynerius metus.

Tolesnė eksploatacija yra per daug brangi, kad atlaikytų kainų ir kokybės konkurenciją. Dauge- liu atvejų pažangios transporto privatizavimo ir konkurencijos sąlygų užtikrinimo iniciatyvos vil- kinamos, nors kiekvienas organizacinis vienetas, neatnaujinantis savo transporto parko, laikui bė- gant apmiršta organiškai, o vėliau ir ekonomiškai (mažėjant inventoriniam parkui, mažėja pel- nas ir didėja nuolatinės išlaidos).

Viešojo transporto įmonės tampa nekonku- rencingos dėl pasenusių technologijų. Tai didi- na jų eksploatacines išlaidas ir turi įtakos efek- tyviam ekonominiam valdymui. Taip pat supras- tėja paslaugos vartotojų požiūris į viešąjį trans- portą. Ir pirmiausia tai susiję su kokybe – kom- plexu savybių, turinčių tiesioginę įtaką suvokia- mai ir teikiamai vertei. Kokybės objektu gali būti tiek pati paslauga, tiek jos teikimo procesas, taip pat paslaugos teikėjas (organizacija, sistema ar net atskiras darbuotojas).

Kokybę turime suvokti kaip paslaugos savy- bių visumą, leidžiančią tenkinti išreikštus arba numanomas klientų poreikius. Dowlingo nu- mone (1997), kokybė – tai gerumo ir vertės laips- nis, o kokybiška paslauga – jos gavėjų paslaugos vertės suvokimas bei atitiktis jų poreikiams. Šį požiūrį papildo Pollitt'as (1997) siūlydamas į pa- slaugos kokybės vertinimo procesą įtraukti pa- slaugos gavėjo vertinimus, kadangi paslaugų ko- kybė be paties gavėjo kokybės pojūčio nieko ne- reiškia (žr. Beresford et al., 1997). Kaip nurodo Bagdonienė ir Hopenienė (2005), galima pami- nėti svarbiausius susistemintus užsienio autorių išskirtus paslaugų kokybės vertinimo kriterijus kliento požiūriu: patikimumą, prieinamumą, tei- kėjo pasirengimą padėti, personalo kompeten- tingumą. Rečiau minimi kokybės kriterijai, tokie kaip apčiuopiamumas, asmeniniai kontaktai, es- tetiniai aspektai, galimybė naudotis, švarumas, tvarkingumas, komfortas. Visi be išimties kriteri- jai gali būti taikomi ir viešojo transporto paslau- gai. Taip pat galima pasakyti, kad paslaugų ko- kybė kliento lygmeniu priklauso ir nuo paslaugų kokybės paslaugų įstaigos lygmeniu ir pagaliau nuo makrolygio veiksnių, tokių kaip valstybės ar savivaldybės paslaugų plėtojimo strategijos, prin- cipų ir pagrindinių standartų.

Vienas iš kokybės suvokimo praktinių pavyz- džių galėtų būti visuomeninio transporto priei- namumas. Prieinamumas suprantamas kaip tam tikras skirtingus poreikius turinčių žmonių pato- gumo naudotis paslauga ar tinklu lygis (žr. In- tegruotas transportas..., 2003, p. 59). Prieinama visuomeninio transporto sistema yra esminis ro- diklis, garantuojantis visiems žmonėms vienodas

susisiekimo galimybes. Mokslininkų atlikti tyri- mai parodė, kad visuomeninio transporto pasie- kiamumas ypač svarbus mažesnes pajamas gau- nantiems ir vyresniojo amžiaus gyventojams. Šių grupių gyventojams sumažėja galimybės pasiekti švietimo įstaigas, darbo vietas ar sveikatos įstai- gas.

Kaip pavyzdį galima pateikti Vilniaus mies- tą. Ušpalytė–Vitkūnienė ir Burinskienė (2006) nu- statė, kad nuo 1998 m. iki 2004 m. visuomeninio transporto pasiekiamumas Vilniuje vidutiniškai padidėdavo 1,28 proc. per metus. Tačiau 2004 m. dar buvo pakankamai didelė Vilniaus terito- rijos dalis, kur viešojo transporto prieinamumas mažesnis nei 40 proc.

Ne mažiau svarbus suvokiamos kokybės bei viešojo transporto efektyvumo veiksnys yra tin- kamas stotelių išdėstymas. Tai patvirtina Ziari H. et al. (2007) atlikti tyrimai. Autoriai teigia, kad tai vienas iš keleivių vežimo savikainos mažini- mo būdų. Griškevičienės ir Griškevičiaus (2004) atliktas tyrimas parodė, kad efektyvumui, o kar- tu ir kokybei įtakos turi ir maršrutinio transpor- to sistemos veiklos suderinamumas su urbanisti- niu teritorijos karkasu. Jei suderinamumas men- kas, prastėja viešojo transporto teikiamos paslau- gos, jis tampa nebepopuliarus ir nekonkurencin- gas lengvųjų automobilių atžvilgiu. Todėl ypač svarbus miesto plėtroje tampa naujai aptarnau- jamų teritorijų integravimas į funkcionuojančias susisiekimo sistemas, maršrutų optimizavimas ir paslaugų kokybės gerinimas siekiant šalies gyven- tojų aukštesnio pragyvenimo lygio ir socialinio- ekonominio gyvenimo.

Apibendrinant galima pasakyti, kad viešojo transporto paslaugos yra priklausomos tiek nuo vidinių, tiek nuo išorinių faktorių. Stipriausiai veikia politinė, ekonominė bei technologinė ap- linka, kuri didina arba mažina efektyvų viešojo sektoriaus valdymą – priklauso nuo jų sąveikos. Neretai pabrėžiama, kad viešasis sektorius nega- li efektyviai valdyti visų svertų siekiant užtikrinti efektyvias bei kokybiškas viešąsias paslaugas, taip pat ir viešojo transporto valdymą.

Naujosios viešosios vadybos principų taiky- mas galėtų padėti spręsti daugelį problemų, nes akcentuoja valstybinio valdymo reformų, apiman- čių valstybės institucijų privatizavimo procesų plėtrą, dereguliaciją, viešųjų institucijų konku- rencijos skatinimą, jų veiklos orientavimą į vie- šųjų paslaugų vartotojus siekiant paslaugų ko- kybinių pokyčių ir į rezultatą, o ne įtvirtinti į tai- sykles ir standartus orientuotą elgseną.

2. Viešojo transporto paslaugos efektyvinimas įtraukiant privatų sektorių: užsienio šalių patirtis

Kaip pastebi užsienio šalių specialistai (pvz., Massey, 1999), viešojo transporto valdymas gali būti labai įvairus: pradedant viešojo sektoriaus monopoliumi ir baigiant visišku privataus sektoriaus dominavimu. Tačiau egzistuoja ir tarpiniai variantai: privatizavimas, koncesija, franšizė bei kitos privataus ir viešojo sektoriaus sąveikos formos. Bentzas et al. (2003) tvirtina, kad valstybė pigiau pirkdama viešąsias paslaugas iš konkuruojančių tarpusavyje privataus sektoriaus organizacijų garantuoja šių paslaugų kokybę.

Amos atkreipia dėmesį (2004), kad viešajam sektoriui daugelyje šalių sunkiai sekasi valdyti viešojo transporto paslaugą. Gali būti daug šio reiškinio priežasčių:

- prieštaravimai, atsirandantys bandant vienu metu atlikti politikos kūrimo, reguliavimo ir operatoriaus funkcijas;
- sumaištis, kylanti dėl bandymo balansuoti tarp komercinės elgsenos ir socialinių tikslų;
- valdymo apribojimai, susiję su viešojo sektoriaus normomis bei procedūromis;
- finansinės autonomijos suvaržymai, susiję su biudžeto procesais;
- išteklių konkurencija tarp viešųjų sveikatos, švietimo, socialinių paslaugų funkcijų ir t. t.;
- pelningų veiklų pajamų panaudojimas kitoms veikloms subsidijuoti, nors būtų galima reinvestuoti į pelningą veiklą.

Šios ir daugelis kitų problemų valdant viešojo transporto paslaugas tiesiogiai turėjo įtakos naujo požiūrio į problemą atsiradimui. Viena iš efektyvinimo prielaidų – viešųjų paslaugų perleidimas privačiam sektoriui pasiliekant tik kontrolės funkciją.

Pirmi bandymai perleisti viešąjį transportą privačiam sektoriui siejami su JAV. Pastebima, kad 19 a. pradžioje vietos ir valstijų valdžia susidūrė su didėjančiomis viešųjų pervežimų išlaidomis ir mažėjančiu vežėjų skaičiumi. Gomez-Ibanezas ir Meyer (1993) pateikia gana išsamią analizę, kaip viešasis transportas tapo privačiu. Viešojo transporto privatizavimo – reguliavimo ciklas prasidėjo nuo antreprenerystės fazės, kai privačios kompanijos pasirengė pilną teikiančioms paslaugoms, kad galėtų patenkinti augančią patogaus transporto paklausą iš ir į augančius miestus. Antroji fazė buvo konsolidacijos, arba, kitaip tariant, monopolijų kūrimas. Jį reguliavo vyriausy-

bė. Dėl to transporto operatorių pelnas gerokai sumažėjo, o tai savo ruožtu lėmė kapitalo ir paslaugų sumažėjimą. Viešojo transporto paslaugų teikimą perėmė viešasis sektorius ir pradėjo jį subsidijuoti. Viešojo sektoriaus administravimas buvo neefektyvus ir iškilo dilema, ar mažinti subsidijas, didinti vežimų skaičių ar nutraukti paslaugos teikimą. Paskutinė fazė, Gomez-Ibanezo ir Meyer teigimu (1993), buvo privatizavimas. Viešojo sektoriaus atstovai priėmė tokį sprendimą, nes buvo nutarta, kad privatus sektorius gali šią paslaugą valdyti geriau nei viešasis operatorius.

Pastaruoju metu visiškam paslaugos privatizavimui dažniau taikomi paslaugų kontraktai, leidžiantys geriau kontroliuoti privačių operatorių veiklą ir prireikus juos pakeisti. Taikant šį metodą viešojo transporto valdytojas skelbia paslaugos teikimo konkursą. Paslaugų lygis ir vežimo politika yra reglamentuojama sutartyje. Privatus viešojo sektoriaus operatorius atrenkamas pagal numatytas konkurso sąlygas. Dažniau atrenkamas kandidatas, galintis pasiūlyti mažiausią paslaugos kainą. Pavyzdžiui, JAV valstijos ar vietos savivaldos atsakinga institucija išsaugo ir perleidžia būtiną paslaugai teikti infrastruktūrą (pvz., autobusus), o privataus sektoriaus operatorius yra atsakingas už patikėto turto priežiūrą bei apsaugą ir kai kuriais atvejais jo didinimą (Massey, 1999).

Karlaftis et al. (1997, p. 76) taip pat nurodo, kad viešasis sektorius yra nelankstus produktyvumo prasme dėl institucinės sąrangos. Patirtis rodo, kad privačios organizacijos struktūra ir veiklos metodai yra efektyvesni ir leidžia pasiekti užsibrėžtų tikslų. Todėl kaip pagrindinis viešojo sektoriaus privatizavimo ar perleidimo privačiam operatoriui argumentas dažniausiai nurodoma privataus sektoriaus galimybė pasiūlyti mažesnę kainą, didesnę efektyvumą bei geresnę klientų aptarnavimo kokybę, nei tai pavyksta padaryti viešojo sektoriaus valdytojams (administratoriams).

Vienas iš argumentų privatizuoti viešąjį transportą yra galimybė sumažinti darbo užmokesčio išlaidas. Teigiama, kad viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai yra dirbtinai dideli, o privatus operatorius gali tai pakeisti sau naudinga linkme, pavyzdžiui, priimdamas darbuotojus dirbti ne visą darbo dieną. Massey (1999) kaip pavyzdį pateikia Niujorko miesto autobusų atvejį, nurodydama, kad daugiau nei 70 proc. viso biudžeto prarandama darbuotojų atlyginimams išmokėti, bet tai tėra trumpalaikis problemos sprendimas. Nors, pavyzdžiui, Londone vadovaujantis šiuo principu darbuotojų atlyginimai perdavus privačiam sektoriui gerokai sumažėjo, tiks-

liau 1998 metais buvo tokie patys kaip ir 1980 metais. Matthews et al. (2001) pastebi, kad Londono gyventojų vidutinis darbo užmokeskis padidėjo apie 50 proc. (palyginti su 1980 m.), tuo tarpu miesto bei užmiesčio autobusų vairuotojų atlyginimas nuo 1986 m. sumažėjo 12,5 proc., t. y. nuo 83,8 proc. vidutinio darbo užmokesčio sumažėjo iki 58,8 proc., palyginti su visų darbuotojų vidutiniu darbo užmokesčiu. Tai kartu su kitais veiksniais paveikė ir autobusų valdymo išlaidas, tenkančias vienam kilometrui, nuo 2,62 £ (1986–1987 m.) iki 1,52 £ (1997/98). Tačiau pastebima, kad minėtuju laikotarpiu problemų padaugėjo dėl autobusų vairuotojų. Gerokai sumažėjo jų skaičius, pablogėjo susisiekimo sąlygos. Tačiau gautas pelnas buvo reinvestuojamas į paslaugos kokybės didinimą, autobusų parko atnaujinimą. Taip pat nuolat buvo didinamas paslaugų produktyvumas. Tam tikrą išlaidų mažėjimą lėmė ir mažesnės kuro kainos. Kartu su išlaidų mažėjimu buvo mažinamos ir subsidijos privatiems operatoriams. Tuo tarpu Lietuvoje padėtis yra priešinga. Viešojo transporto sektoriaus atlyginimai tikrai nėra dirbtinai išpūsti, todėl jaučiamas nuolatinis kvalifikuotų darbuotojų stygius ir šioje srityje privačiam operatoriui problemą tektų spręsti pasitelkiant kitas priemones. Remiantis 2003 metų ataskaita (London Buses Strategic Review, 2003, p. 2) galima teigti, kad Londono viešojo transporto kainos nėra tokios didelės kaip kitų didžiųjų miestų: Paryžiaus, Berlyno ar Niujorko, kurie yra finansuojami iš biudžeto. Šiuo metu Londono vietiniais autobusais besinaudojančiųjų skaičius auga apie 5 proc. per metus.

Apibendrinant galima pasakyti, kad viešojo transporto perleidimas privatiems operatoriams Jungtinėje Karalystėje yra sėkmingas. Didėja pervežimų skaičius, gerėja klientų suvokiama kokybė, mažėja pervežimų kaina bei subsidijų poreikis. Tai tiesiogiai susiję su naujosios viešosios vadybos taikymu Jungtinėje Karalystėje. Wilsono teigimu (2004), naujoji viešoji vadyba Jungtinėje Karalystėje sėkmingai taikoma manant, kad ir ateityje viešoji vadyba turėtų remtis kompetentinga veikla, siekiant kuo geriau tenkinti klientų poreikius, ir kad tai turėtų būti siejama su viešųjų paslaugų teikimo įstaigų restruktūrizavimu, veiklos indikatorių sistemos tobulinimu ir kita.

Viešojo transporto paslaugos liberalizavimas ir perleidimas privatiems operatoriams pastebimas ne tik JAV ir Europoje, bet ir kituose žemynuose, kaip pavyzdį galima nagrinėti Australijos atvejį. Nors pirmasis bandymas Melburno viešąjį transportą (traukinius ir metro) perleisti privačiam sektoriui nebuvo toks sėkmingas. Mees nu-

rodo (2003), kad Melburnas vienas pirmųjų Australijos miestų liberalizavo viešojo transporto rinką. Dar 1980 metais visos viešojo transporto įmonės buvo sujungtos į vieną – Viešojo transporto korporaciją (Public Transport Corporation (PTC)). 1993 metais naujai išrinkta vyriausybė parengė viešojo transporto sektoriaus reformų programą, kad būtų padidintas PTC efektyvumas. Per pirmuosius penkerius metus visoms viešojo transporto sritims subsidijos buvo sumažintos per pusę, dvigubai sumažintas ir darbuotojų skaičius.

1999 metais buvo nuspręsta privatizuoti metro traukinius ir tramvajus su visa infrastruktūra. Pagal pirminį planą buvo nutarta suskaidyti esamą infrastruktūrą į penkis dalis ir jas perleisti privatiems operatoriams. Franšizės sutartyse buvo numatyta, kad operatoriai turi gerinti paslaugų kokybę, didinti pervežimų skaičių, mažinti ilgo laikotarpio išlaidas mokesčių mokėtojams. Sutartyse buvo numatytas privačių operatorių rizika, nustatyti saugumo standartai. Buvo skaičiuota, kad franšizavimas turėtų padėti sutaupyti po 161 mln. Australijos dolerių kasmet. Buvo daroma prielaida, kad sutaupyta bus dėl franšizės operatorių tarpusavio konkurencijos ir naujų iniciatyvų siekiant efektyvumo (žr. Franchising Melbourne's train and tram system, 2005, p. 17). Tačiau praėjus trejiems metams po privatizacijos viešojo transporto sistemą ištiko finansinė krizė. Vienas svarbiausias operatorius (National Express) pasitraukė iš susitarimo grąžindamas tris iš penkių franšizių. Kiti du operatoriai taip pat patyrė daug nuostolių. Nepaisant to buvo pasiekta ir tam tikrų teigiamų rezultatų:

- punktualumas ir paslaugų patikimumas padidėjo vidutiniškai 35 proc.;
- paslaugų apimtys išaugo apie 10 proc.;
- buvo išlaikyta viešoji tvarka;
- maždaug 1,1 mln. Australijos dolerių vertės riedmenų buvo patiekta laiku;
- atnaujinta riedmenų už 143 mln. dolerių;
- buvo įrengtos kelios naujos tramvajaus stotelės ir keturios papildomos stotys įrengtos pagal aukščiausius standartus;
- kelios tramvajaus linijos prailgintos;
- vartotojų pasitenkinimas padidėjo nuo 61 proc. iki 68 proc. 2003 metais (vidurkis nuo visų operatorių);
- klientų skaičius augo po 3 proc. per metus (žr. Public Transport Partnerships: An Overview..., 2005, p. 8).

Nepaisant šių teigiamų pokyčių viešojo transporto sistema išgyveno krizę, kurią sukėlė keletas priežasčių:

- 1) nepagrįstos operatorių prielaidos dėl keleivių skaičiaus augimo ir išlaidų mažėjimo;
- 2) kontraktų trūkumai;
- 3) nekokybiška bilietavimo sistema; ir
- 4) mokesčių pakeitimai (10 proc. prekių ir paslaugų mokesčiai įvestas 2000 m. liepos 1 d.) (Williams, 2005, p. 37–38).

Kalbant apie nepagrįstas prielaidas reikia pasakyti, kad buvo manoma, jog paslaugos vartojimas vidutiniškai išaugs apie 71 proc., tačiau nebuvo atsižvelgta į susiformavusią bendrą automobilių naudojimo kultūrą bei teritorijos ypatumus. Be to, kontraktai buvo parengti vadovaujantis Jungtinės Karalystės pavyzdžiu su keletu inovacijų, dalis jų iš tikrųjų buvo įgyvendintos, dalis – ne. Bilietai buvo bendri, o pajamos paskirstomos atsižvelgiant į apklausų rezultatus. Dėl taikytos apklausos metodologijos ir mažo respondentų skaičiaus konkuruojantys operatoriai reiškė vis didesnę nepasitenkinimą vienas kitu. Šios ir kitos priežastys lėmė, kada vartotojų pasitenkinimas viešojo transporto sistema neviršijo 72 proc. (Williams, 2005, p. 41). Nepaisant nesėkmės, Melburne buvo paskelbtas naujų operatorių konkursas per pirmuosius trejus privatizavimo metus. Buvo patikslintos sutarčių sąlygos bei keliami reikalavimai. Nuo 2004 metų privataus sektoriaus operatoriai rinkoje dirba sėkmingai, viršydami pajamų prognozes. Po truputį atgautas pasitikėjimas traukiniais bei metro, didėja keleivių skaičius, atnaujinama infrastruktūra (Franchising Melbourne train and tram system, 2005, p. 84). Atrodo, kad aujoji franšizavimo praktika duoda rezultatus ir ateityje tikėtina, jog Australijos antrosios bangos franšizavimas bus nagrinėjamas kaip geros praktikos pavyzdys.

Apibendrinant svarbu pasakyti, kad remtis užsienio patirtimi yra rizikinga, nes šalys imasi vienu ar kitu veiksnu todėl, kad toks yra konkretus šalies poreikis, konkrečios sąlygos, numatomos priemonės spręsti ypatingas – tik tos šalies – problemas. Todėl bandant Jungtinės Karalystės patirtį pritaikyti Melburne, nors ir modifikuotą, dėl specifinės kiekvienos iš šalių ekonominės, socialinės bei kultūrinės aplinkos bei esamos situacijos netapatumo nebuvo įmanoma išvengti didesnių ar mažesnių problemų.

Kaip vienas ilgiausiai trukusių viešojo transporto privatizavimo atvejų minimas Japonijos nacionalinių geležinkelių (JNG) atvejis. Remiantis Tumėno (2004) atlikta analize akivaizdu, kad privatizacija buvo kruopščiai suplanuota. Visas privatizacijos laikotarpis truko net vienuolika metų: planavimas – šešerius metus, o įgyvendinimo laikotarpis ir akcijų pardavimas – kitus penke-

rius metus. JNG buvo baigti privatizuoti tik 2002 metais. Naujieji dariniai, turėdami savo konkrečią rinką bei atskirus darbuotojus, galėjo greičiau ir tiksliau įgyvendinti savo tikslus. Be to, šie padalijimai išardė buvusias profsąjungas, kurios dėl savo dydžio rūpinosi ne tik darbuotojų reikalais, bet ir kišosi į politiką. Horizontalusis įmonių atskyrimas leido padidinti jų konkurencingumą taikant kriterijų konkurencingumo modelį.

Dabartinės JNG sėkmės priežastis galima apibūdinti kaip keturių spaudimo jėgų dedamąsias (Tumėnas, 2004, p.71):

1. Pirmiausia, atsirado spaudimas iš savininkų akcininkų. Būdami suinteresuoti pelninga įmonės veikla jie aktyviai stebi įmonės veiklą, ir jų kontrolė labiau pastebima nei ankstesnių „savininkų“ – piliečių.

2. Kompanija yra spaudžiama iš vidaus vadybininkų. Dauguma pagrindinių JNG reformatorių, anksčiau dirbusių įmonėse, vėliau tapo naujų kompanijų prezidentais. Atsiradusi vizija ir pakitęs savos padėties suvokimas verčia kitaip elgtis ir žemesnių grandžių vadybininkus. Naujosios geležinkelių kompanijos siekia inovacijų nebijodamos rizikos.

3. Kompanijas spaudžia ir vartotojai, reikalaudami geresnių paslaugų. Kadangi tų kompanijų nesėkminga veikla nebesubsidijuojama valstybės, klientus pritraukti ypač svarbu.

4. Vyriausybė spaudžia dviem būdais: visos kainos principu (valstybė nepadengia kainos dalies) ir (nuo 1997 m.) taiko kriterijų konkurenciją. Pagal šią konkurencijos programą konkuruoja 15 didžiausių privačių geležinkelių kompanijų. Reguluotojas (transporto ministerija) kompanijas vertina atsižvelgdamas į jų sėkmingumą. Jeigu kuris nors operatorius dirba prasčiau už kitus, Transporto ministerija netvirtina operatoriaus siūlomų mokesčių dydžių, o nustato savo siūlomus dydžius; jeigu operatorius dirba sėkmingai, ministerija patvirtina jo siūlomas kainas be papildomos revizijos.

Apibendrinant trijų atvejų analizę galima padaryti esminę išvadą, kad perleisti viešojo transporto paslaugas privačiam sektoriui ne tik įmanoma, bet ir būtina. Tačiau turi būti gerai parengtas restruktūrizacijos bei perleidimo privačiam sektoriui planas, parinktas tinkamiausias modelis ir jo nuosekliai laikomasi. Tai leidžia padidinti paslaugos kokybę, nustatyti standartus, didinti paslaugos prieinamumą ir patikimumą, mažinti kainas, lanksčiau reaguoti į pokyčius.

Išvados

Efektyvus ir subalansuotas infrastruktūros naudojimas turi būti svarbiausias garantuojant integruotą ir patikimą viešąjį transportą, kuris yra ekonominio augimo pagrindas. Tam būtini technologiniai sprendimai, gerinantys transporto kokybę, našumą, saugumą, o kartu mažinantys neigiamą jo poveikį aplinkai.

Vienas iš esminių efektyvinimo veiksnių galėtų būti atskirų paslaugų perdavimas valdyti privačiam sektoriui privatizavimo ar privačios ir viešosios partnerystės pagrindu. Pagrindinis motyvas perleisti viešojo sektoriaus paslaugas privačiam sektoriui yra įsitikinimas, jog privatus operatorius būdamas motyvuotas siekti pelno natūraliai siekia dirbti efektyviau, nei tai darytų viešasis sektorius. Praktika rodo, kad privatus operatorius yra labiau orientuotas į klientą ir lanksčiau reguliuoja kainodarą, nes nuo keleivių pajamų priklauso veiklos pelnas.

Užsienio šalių patirtis įtraukiant privatų sektorių į viešojo transporto paslaugos teikimą patvirtina teorines prielaidas, kad paslauga valdoma efektyviau ir vyrauja orientacija į kliento suvokiamos kokybės didinimą. Kita vertus, atskleidžia būtinybę tinkamai pasirengti privatizavimui ar rinkos liberavimui, kad vietoj laukiamos naudos nebūtų patirti dar didesni nuostoliai ir sumažintas paslaugos patikimumas.

Nerekomenduojama išimtinai remtis ir akylai vadovautis užsienio šalių patirtimi sprendžiant panašaus pobūdžio problemas kitose šalyse. Būtinai kompleksinis požiūris į pačią problemą, jos priežastis. Vadovautis užsienio pavyzdžiu kaip pagrindiniu argumentu gali būti ypač klaidinga, nes tikėtina, jog pasaulinėje praktikoje yra ir neigiamų pavyzdžių, rodančių ar tariamai rodančių priešingo sprendimo būtinumą ir pagrįstumą.

Literatūra

1. Amos, P. Public and Private Sector Roles in the Supply of Transport Infrastructure and Services. 2004 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2004.
2. Bagdonienė, L.; Hopenienė, R. *Paslaugų marketingas ir vadyba*. Vilnius: Technologija, 2005.
3. Bentz, A., Grout, P.; Halonen, M. L. Public Private Partnerships: What should the State Buy? <<http://www.dartmouth.edu/abentz/statebuy.pdf>> [žiūrėta 2007 12 15].
4. Beresford, P.; Croft, S.; Evans, C.; Hardini, T. Quality in Personal Social Services: The Developing Role of User Involvement in the UK / *Developing Quality in Personal Social Services*. Concepts, Cases and Comments. European Centre Viena, 1997.
5. Dowling, M. Measuring Quality in Personal Social Services? Developing Quality in Personal Social Services. Concepts, Cases and Comments. European Centre Viena, 1997.
6. Gomez-Ibanez, J. A.; Meyer, J. R. *Going Private, the International Experience with Transport Privatization*. The Brookings Institute: Washington, DC, 1993.
7. *Green paper on Services of general interest COM(2003) 270 final*. Brussels, 21.5.2003.
8. Griškevičienė, D.; Griškevičius, A. The influence of territory planning and social development on strategic decisions in passenger transport development. *Transport*. Technika, 2004, t. 19. Nr. 5, p. 224–229.
9. *Franchising Melbourne – Ms train and tram system*. Auditor General Victoria, 2005 September.
10. *Integruotas transportas*. Europos Sąjungos finansuoto miesto transporto tiriamojo projekto rezultatai, 2003.
11. Karlaftis, M. G.; Wasson, J. S.; Steadham, E. S. Impacts of Privatization on the Performance of Urban Transit Systems. *Transportation Quarterly*, 1997, vol. 51, no. 3.
12. *London Buses Strategic Review, 2003: The case for investing in London – Ms buses*. <<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/businessandpartners/busesstrategicreview.pdf>> [2007 12 20].
13. Massey, S. E. Privatizing MTA services, cost savings or political buzzword? A report by the permanent citizens advisory committee to the MTA, 1999.
14. Matthews, B.; Bristow, B.; Nash, Ch. *Competitive tendering and deregulation in the British bus market – a comparison of impacts on costs and demand in London and the British Metropolitan Areas*. Institute for Transport Studies University of Leeds. Paper presented at THREDBO7 2001: Molde, Norway, 2001.
15. Mees, P. Public transport privatisation in Melbourne: What went wrong? State of *Australian cities national conference*. Sydney, 2003.
16. *Public Transport Partnerships: An Overview of Passenger Rail Franchising in Victoria*. State of Victoria, Public Transport Division Department of Infrastructure, 2005.
17. Raipa, A. „Naujoji viešoji vadyba“ efektyvumo metodologijoje. *Naujoji viešoji vadyba: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija, 2007.
18. Schafer, A.; Victor, D. G. The future mobility of the world population. *Transportation Research Part A*, 2000, Nr. 34, p. 171–205.
19. Steponavičienė, G. *Europos Sąjungos sausumos transporto politika: ekonominis pagrįstumas ir poveikis Lietuvai*. Daktaro disertacija, Socialiniai mokslai, ekonomika (04S). Vilnius: VGTU, 2005.
20. Ševčuk, A.; Jankovski, V. Automobilių transporto privatizavimas Lenkijoje. *Transport*. Vilnius: Technika, 1994, t. 9, p. 85–89.

21. Tumėnas, A. Japonijos geležinkelių privatizavimo pamokos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, p. 66–73.
22. Transport Policy Ways into Europe's Future. From series "Strategies and Options for the Future of Europe". Redaktorius K. J. Button. Basic Findings 8, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1994.
23. Ušpalytė-Vitkūnienė, R.; Burinskienė, M. Analysis of the dynamic of Walking distances to public transport routes and its influence on housing prices. *Journal of Civil Engineering and Management*. Vilnius: Technika, 2006, t. 12, Nr. 3, p. 261–267.
24. *Visuomeninio transporto eismo suderintumo Vilniaus mieste analizė*. Naujosios viešosios vadybos fondas, 2007.
25. Ziari, H.; Keymanesh, M. R.; Khabiri, M. M. Locating stations of public transportation vehicles for improving Transit accessibility. *Transport. Technika*, 2007, t. 22, Nr. 2, p. 99–104.
26. Žalioji knyga „Nauja mobilumo mieste kultūra“ (COM/2007/551), Briuselis, 25.9.2007.
27. Williams, R.; Greig, D.; Wallis, I. Results of Railway Privatization in Australia and New Zealand. The World Bank, Washington, D.,C., 2005.
28. Wilson, J. New Management of Public Services: The United Kingdom Experience. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr.7, p. 49–59.

Eugenijus Skietrys, Alvydas Raipa, Vainius Smalskys

Prerequisites for the efficient management of public transport services

Summary

The article focuses on the importance of public transport service to the economic, social and ecological environment of the country. Inefficient management of the service accounts for one of several reasons for traffic jams, pollution and reduced mobility of the city population. Based on the experience of other countries (the UK, Australia and Japan), a private operator is seen as a more efficient manager of the services discussed.

A transfer of the service management in favour of the private operator enables the increase of quality, amount of transit, encouragement of innovations. This corresponds to the tenets of the New Public Management, being recently stressed by the EU regarding services management.

Furthermore, attention is drawn to the fact that a transfer of good practice in full amount is impossible due to different reasons of the problem and peculiarities of local markets. Therefore, the answer to the problem in a particular country lies in following the tenets of NPM rather than copying models of other countries.

Vainius Smalskys – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras. El. paštas vainius.smalskys@gmail.com

Eugenijus Skietrys – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros asistentas, viešojo administravimo magistras. El. paštas skietrys@ktu.lt

Alvydas Raipa – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.

Elektroninis paštas alvydas.raipa@ktu.lt

Straipsnis pateiktas 2008 m. kovo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2008 m. birželio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.24.26977