

Arkadiusz Drewnowski¹
Tomasz Kwarciański²
Dariusz Milewski³
Elżbieta Załoga⁴

KONCEPCJA FUNKCJONOWANIA PASAŻERSKIEGO TRANSPORTU REGIONALNEGO

Streszczenie

W artykule zaprezentowano model funkcjonowania pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce, opartego na optymalnej organizacji transportu w regionie pod względem jego efektywności ekonomicznej, zasadności społecznej oraz zgodności z wymogami zrównoważonego rozwoju. Koncepcja funkcjonowania tego transportu uwzględnia z jednej strony uwarunkowania popytowe, z drugiej – ograniczenia podmiotów odpowiedzialnych za transport regionalny, czyli przede wszystkim władz samorządowych. Wyzwaniami dla transportu publicznego są z jednej strony – wzrost potrzeb przewozowych (w ujęciu zarówno ilościowym, jak i jakościowym), wynikający ze zwiększającej się ruchliwości społeczeństwa, a z drugiej – ograniczenia finansowe i nieadekwatne rozwiązania prawne, utrudniające realizację zadań transportowych przez władze lokalne i regionalne.

Słowa kluczowe: transport regionalny, modelowanie

¹ dr inż. Arkadiusz Drewnowski – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Ekonomiki Przedsiębiorstw, Zakład Transportu Kolejowego, e-mail: arkadiusz.drewnowski@wzieu.pl.

² dr Tomasz Kwarciański – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Systemów i Polityki Transportowej, e-mail: tomasz.kwarcinski@wzieu.pl.

³ dr Dariusz Milewski – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Systemów i Polityki Transportowej, e-mail: dariusz.milewski@wzieu.pl.

⁴ dr hab. prof. US Elżbieta Załoga – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Systemów i Polityki Transportowej, e-mail: elzbieta.zaloga@wzieu.pl.

Wstęp – przedstawienie problemu badawczego

Większa atrakcyjność motoryzacji indywidualnej w stosunku do transportu zbiorowego jest powodem zmniejszania się udziału zbiorowego transportu regionalnego w przewozach, a wskutek tego – mniejszej jego efektywności, co jeszcze bardziej pogłębia te dysproporcje. Konieczne są zatem innowacyjne rozwiązania uwzględniające wyzwania współczesnego świata i zachodzących w nim zjawisk ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Zjawisk, będących przyczyną wyjątkowo niekorzystnych z punktu widzenia ekonomiki transportu uwarunkowań, do których zaliczyć należy rozproszenie popytu i przesunięcie postulatów transportowych w kierunku większej mobilności, elastyczności, szybkości i komfortowi podróżowania, co stawia transport zbiorowy na wyjątkowo niekorzystnej pozycji.

Na samorządach spoczywa największy ciężar zorganizowania i finansowania transportu regionalnego oraz zwalczanie wynikających z tego oporów przed angażowaniem się w zarządzanie transportem. W związku z tym, pomimo że punktem wyjścia są potrzeby pasażerów, autorzy zaproponowali koncepcję funkcjonowania transportu regionalnego, przedstawioną w niniejszym artykule przyjmującą punkt widzenia właśnie samorządów, uwzględniającą problemy – w tym przede wszystkim ograniczenia finansowe – z jakimi muszą się one borykać.

Koncepcja nie ujmuje szczegółowo wszystkich aspektów związanych z rozwojem systemu transportowego. Uwagę skoncentrowano bowiem na samym problemie integracji zasobów i zadań, a nie – rozwiązywaniu szczegółowych kwestii, które mogą być przedmiotem odrębnych badań teoretycznych, a bardziej nawet – praktycznych (analiz dotyczących konkretnego regionu).

1. Założenia badawcze

Przewozy regionalne obejmują przewozy na terenie powiatów, gmin oraz między powiatami wewnątrz województw. **Postulat integracji transportu regionalnego powinien skutkować włączeniem do systemu transportu regionalnego również komunikacji miejskiej.**

Konieczność integracji transportu regionalnego nie wynika tylko z wymogów prawnych unijnych czy polskich. Integracja ta jest odpowiedzią na wyzwania stojące przed tym rodzajem transportu, w tym trudne do pogodzenia cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. **System transportu regionalnego powinien**

odznaczać się wysokim poziomem integracji, a przepisy prawne – wspierać koncepcję jego zintegrowanego rozwoju.

Proponowana koncepcja ma dostarczyć skutecznych rozwiązań dla podmiotów polityki transportowej, które powinny ingerować tam, gdzie sam rynek nie jest w stanie doprowadzić do rozwiązań pożądaných z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. W związku z tym przyjęto następujące założenia:

- na obszarach o niskich potrzebach transportowych należy wspierać przewozy transportem samochodowym (mikrobusy, taxi),
- na obszarach o wysokich potrzebach transportowych należy wspierać kolej, nawet jeżeli funkcjonują przewozy samochodowe (i nawet jeżeli są rentowne), ze względu na relatywnie niższe koszty zewnętrzne kolei.

Biorąc jednak pod uwagę ograniczenia finansowe samorządów, należy przyjąć, że zasada powszechnej dostępności usług transportu zbiorowego nie powinna dominować nad aspektami ekonomicznymi.

Postulatem jest również, aby ustawodawcy w przyszłości uwzględnili możliwość elastycznego podejścia do kwestii zarządzania transportem regionalnym, nie mówiąc już o tym, aby takie rozumienie pojęcia transportu regionalnego, jakie znajduje się już w literaturze przedmiotu, znalazło swoje odzwierciedlenie w legislacji. Chodzi tu przede wszystkim o odejście od konsekwentnie realizowanej tradycyjnej zasady podziału zadań przewozowych według klucza administracyjnego. W niniejszej koncepcji proponuje się pozostawienie samorządom dużej swobody i kompetencji w sferze podziału zadań.

Do najważniejszych zjawisk, mających wpływ na transport regionalny, a które powinny być wzięte pod uwagę przy opracowywaniu modelu funkcjonowania transportu regionalnego, zaliczyć należy:

- spadek udziału przewozów pasażerskiego transportu zbiorowego w regionie i wzrost motoryzacji indywidualnej,
- wzrost konkurencji między przewoźnikami – zarówno wewnątrzgałęziowa (dotyczy głównie transportu samochodowego), jak i międzygałęziowa konkurencja na rynku usług transportowych,
- zmiana stylu życia mieszkańców – np. osiedlanie się w miejscach dotychczas nieobsługiwanych przez transport publiczny (m.in. efekt pączkowania miast),
- ogólne przeobrażenia społeczno-gospodarcze regionu, przemiany demograficzne (efekt starzenia się społeczeństwa, migracje ludności),
- likwidacja wielu, szczególnie dużych przedsiębiorstw – mniejsze zapotrzebowanie na przewozy pracownicze,

- rozwój miast,
- centralizacja ośrodków produkcji i administracji oraz usług,
- wzrost wykorzystania nowoczesnych technologii teleinformatycznych (telezakupy, telepraca itp.).

W 2010 roku ogółem w Polsce przewieziono 838 mln pasażerów, tj. o 7,1% mniej niż w 2009 roku. Spadek przewozów dotyczył transportu kolejowego (7,5%) oraz publicznego samochodowego (7,1%), który częściowo można wytłumaczyć konkurencją ze strony samochodowych przedsiębiorstw prywatnych (wzrost udziału w ciągu dekady z 9% do 51%). Ważniejszym czynnikiem wydaje się jednak wzrost motoryzacji indywidualnej (wzrost wskaźnika motoryzacji z ok. 250 do 450) i to pomimo znaczącego wzrostu cen paliw i ubezpieczeń pojazdów w tym okresie, a co za tym idzie – i kosztów utrzymania samochodu prywatnego⁵. Według prognoz przewozów w Polsce do 2035 r. trend spadkowy w transporcie publicznym utrzyma się⁶, czego skutkiem będą: kongestia, negatywny wpływ na środowisko naturalne, obniżanie jakości życia mieszkańców oraz ograniczanie dostępu do usług transportowych na obszarze, z którego wycofują się operatorzy z uwagi na interes ekonomiczny przedsiębiorstwa transportowego⁷.

Zauważyć można jednak zjawiska pozytywne, takie jak wzrost przewozów w transporcie miejskim oraz liczby pojazdów przystosowanych do obsługi osób niepełnosprawnych. Co prawda, transport miejski ma inną specyfikę niż transport regionalny, jednak warto to zjawisko zauważyć i przeanalizować jego przyczyny, tym bardziej że transport miejski może (i powinien) stanowić element zintegrowanego systemu transportu regionalnego.

Na rynku przewozów regionalnych pojawiła się duża liczba przedsiębiorstw transportu samochodowego, konkurujących ceną usług transportowych, a także czasem realizacji usług. Wzrost konkurencji przy zmniejszającej się liczbie pasażerów przekłada się na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw (spadające przychody z przewozów pasażerskich przy wzroście kosztów). Istotnym czynnikiem kosztów przedsiębiorstw są ceny paliw. Na koszty jednostkowe wpływa również spadek przewozów (niższa wydajność). Co interesujące, swego rodzaju konku-

⁵ Wzrost cen paliw przełożył się co prawda na większe przewozy pasażerów transportem kolejowym, ale tempo tego wzrostu nie było znaczące.

⁶ Dane dotyczą przedsiębiorstw o liczbie zatrudnionych powyżej 9 osób. *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego*, NIK, Warszawa, lipiec 2011.

⁷ J. Burnewicz, *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem docelowej struktury modelowej transportu*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Sopot 2007.

rencję dla dotychczasowych przewoźników regionalnych stwarza też komunikacja miejska przez swoją ekspansję w układzie terytorialnym. Daje się zauważyć zjawisko zwiększania oferty przewozowej przewoźników miejskich realizowanej w ramach właściwych umów z gminami ościennymi, co stanowi ewolucyjne przesunięcie transportu miejskiego w kierunku transportu aglomeracyjnego. Daje to mieszkańcom możliwość korzystania z regularnych, dotowanych przewozów pasażerskich, redukując z rynku innych operatorów.

Na rynku regionalnych przewozów pasażerskich obserwuje się duże zróżnicowanie podaży usług transportowych. Istnieją linie komunikacyjne, na których występuje wiele podmiotów oferujących usługi transportowe, a częstotliwość kursowania (zwłaszcza w godzinach szczytu porannego i popołudniowego) jest znaczna. Z kolei na innych liniach dostępnych jest tylko kilka kursów w ciągu doby, obsługiwanych zazwyczaj przez przedsiębiorstwa PKS. Od 1990 r. udało się zmienić strukturę własnościową przedsiębiorstw PKS na korzystniejszą. Przede wszystkim została wyeliminowana forma przedsiębiorstwa państwowego jako najmniej korzystna. Niestety wiązało się to w znaczącej części z komercjalizacją PKS-ów lub przyłączeniem do innych, także stanowiących własność Skarbu Państwa. Komercjalizacja okazała się także najpopularniejszą formą zmiany formy własności PKS-ów – niestety, także mało efektywną – jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, oprócz przedsiębiorstw państwowych, najczęściej ulegały likwidacji z powodów ekonomicznych.

Dodatkowo, w ostatnich latach pojawiła się niepokojąca tendencja utrzymująca własność publiczną przedsiębiorstw PKS przez ich komunalizację. Niesie to dodatkowe zagrożenie, gdyż o ile samorzady nie będą chciały później sprzedać przedsiębiorstw inwestorom zewnętrznym, to mogą mieć one interes w utrzymaniu, a wręcz kreowaniu monopolu podległych im przedsiębiorstw.

Oprócz przedsiębiorstw używających marki PKS w obsłudze regionalnych przewozów pasażerskich uczestniczy kilka tysięcy przedsiębiorstw transportowych. Dominują wśród nich przedsiębiorstwa małe, dysponujące często jednym lub dwoma autobusami (mikrobusami)⁸. Informacjami o wielkości przewozów wykonywanych przez małe przedsiębiorstwa autobusowe nie dysponują również władze samorządowe, odpowiedzialne za organizację przewozów regionalnych. Zdecydowana większość małych przedsiębiorstw transportowych wykonujących przewozy autobusowe nie ma również zawartych umów na wyrównanie strat z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłat-

⁸ Wiele z tych przedsiębiorstw nie jest uwzględnianych w statystykach GUS, obejmujących tylko przedsiębiorstwa o liczbie zatrudnionych powyżej dziewięciu osób.

nych. W tej sytuacji nie są one zobowiązane do składania jakichkolwiek sprawozdań o realizowanych przewozach⁹.

Jeżeli chodzi o przewozy kolejną, na wielu liniach regionalnych przewozy realizowane były tradycyjnymi składami pociągowymi, co znacząco podnosiło koszty ich realizacji, często czyniąc je nierentownymi. Stan techniczny taboru elektrycznego (elektryczne zespoły trakcyjne – EZT) również nie był zadowalający, chociaż sytuacja wydaje się poprawiać dzięki wykorzystaniu środków UE.

Zjawisko osiedlania się w miejscach dotychczas nieobsługiwanych przez transport publiczny powoduje dodatkowo wzrost wykorzystania dla swoich potrzeb motoryzacji indywidualnej, tym bardziej że otwieranie nowych połączeń w takich relacjach jest bardzo często mało opłacalne ze względu na znikomy (bądź zerowy) popyt i wysokie koszty.

Zjawisko starzenia się społeczeństwa powoduje zwiększenie zapotrzebowania na usługi transportowe o wysokim poziomie odczuwalnego bezpieczeństwa i niezawodności, oferujące odpowiednie rozwiązania dla pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej (autobusy niskopodłogowe, perony dostosowane do potrzeb pasażerów). Zmiana struktury demograficznej jest przyczyną zmniejszania się popytu na usługi transportu regionalnego.

Wzrost liczby ludności miejskiej skutkuje wzrostem natężenia ruchu w środowisku miejskim, co może stworzyć zagrożenia dla bezpieczeństwa, komfortu i niezawodności transportu. Spadek gęstości zaludnienia na obszarach wiejskich, przyczyniając się do zmniejszenia popytu i rentowności przewozów regionalnych. W Polsce obserwuje się jednak tendencję odwrotną, czyli osiedlanie się poza ośrodkami miejskimi¹⁰, co może oczywiście być czynnikiem zwiększającym zapotrzebowanie na usługi transportu regionalnego. Jednak, jak pisze T. Dyr, przedsiębiorstwa transportowe potrafią wykorzystać tę sytuację tylko w niewielkim stopniu i nie mają oferty satysfakcjonującej mieszkańców. W konsekwencji są oni zdani wyłącznie na własne środki transportu.

Czynnikiem zwiększającym przewozy w transporcie regionalnym mogłoby być zjawisko centralizowania funkcji produkcyjnych, usługowych i administracyjnych, powodujące zwiększenie odległości między obywatelami a dostawcami usług (szkoły, szpitale, centra handlowe, instytucje ubezpieczeniowe, banki). Natomiast rosnąca wirtualna dostępność, możliwa dzięki technologiom informacyjnym (telepraca, e-administracja, e-zdrowie itp.), nie jest zjawiskiem, które można

⁹ T. Dyr, *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2009.

¹⁰ *Ibidem*, s. 158.

jednoznacznie ocenić w kontekście prognozowania popytu na usługi transportowe. Z jednej strony wiele spraw można załatwić bez wychodzenia z domu, z drugiej – łatwość kontaktowania się może zachęcić ludzi do zamieszkania dalej od miejsca pracy, a przedsiębiorstwa – do decentralizacji działalności, co stanowi zjawisko odwrotne do wspomnianego powyżej i niesprzyjające rozwojowi transportu zbiorowego.

Aby wspierać region w procesach integracyjnych, sam transport regionalny powinien być wewnętrznie zintegrowany przez „połączone usługi transportowe na określonym obszarze geograficznym, zawierające wspólny system informacyjny i biletowy oraz wspólny rozkład jazdy”. Integracja dotyczyć może także kilku podsystemów transportu: ruchu pieszego, rowerowego, motoryzacji indywidualnej i komunikacji publicznej.

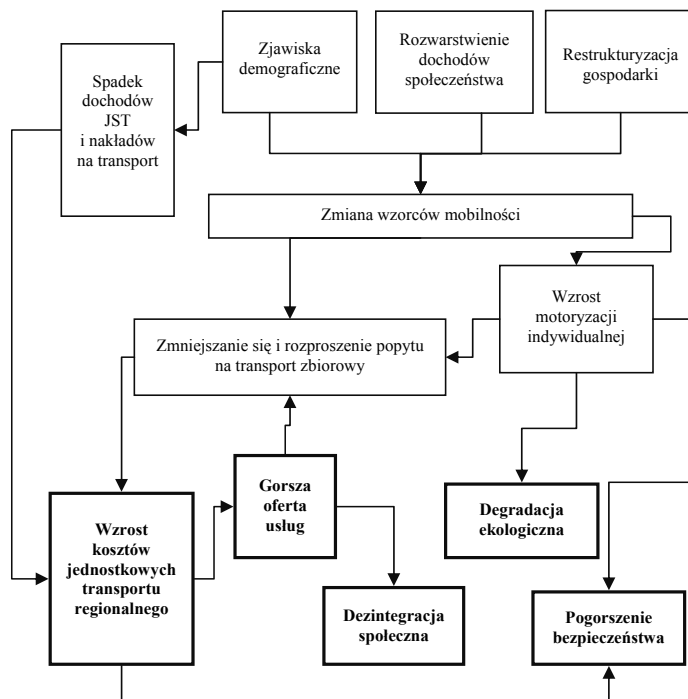
Integracja tak rozumiana jest odpowiedzią na wyzwania stojące przed transportem regionalnym, w tym trudne do pogodzenia cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. Należy więc mówić o systemie transportu regionalnego, a przepisy prawne powinny wspierać taką koncepcję zintegrowanego jego rozwoju. Dużym ograniczeniem dla integracji może być system organizacyjny.

Tworzeniu koncepcji zintegrowanego transportu regionalnego nie sprzyja także ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z powodu podziału zadań i kompetencji między poszczególne szczeble samorządowe. System transportu regionalnego wymaga ponadto integracji z krajowym i międzynarodowym systemem transportowym.

2. Przedstawienie problemu badawczego

Większa atrakcyjność motoryzacji indywidualnej w stosunku do transportu zbiorowego powoduje zmniejszanie się udziału zbiorowego transportu regionalnego w przewozach, a wskutek tego – mniejszą jego efektywność, co jeszcze bardziej pogłębia te dysproporcje. Przy mniejszym popycie na transport zbiorowy niezwykle trudno osiągać wysoki poziom jego efektywności. Niska efektywność związana jest z jednej strony z wysokimi kosztami jednostkowymi (brak korzyści skali), a z drugiej – niskim poziomem usług (niski popyt nie pozwala na stworzenie korzystnej oferty przewozowej). Mamy więc do czynienia z negatywnym sprzężeniem zwrotnym. W efekcie odpowiedzialne za transport regionalny władze samorządowe muszą poświęcać większe środki finansowe i/lub obniżać poziom jakości lub też ograniczać dostępność transportową. Czynniki,

które oddziałują na pogorszenie efektywności regionalnego transportu zbiorowego, przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Przyczyny pogarszania się efektywności transportu regionalnego

Źródło: opracowanie własne.

3. Kształt modelu i jego elementy składowe

Transport regionalny powinien być **zrównoważony**, czyli pozwalać na realizację celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, które to cele trudno jest jednocześnie osiągać. Drogą do zrównoważenia transportu jest **zwiększenie jego efektywności**, co z kolei może być osiągnięte przez **integrację** całego systemu transportowego regionu, w tym przez **optymalny podział zadań transportowych** zgodnie z ideą komodalności między gałęzie transportu oraz jednostki terytorialne (województwo, powiaty, gminy). Dla samorządu pożądany jest postulat zasady subsydiarności.

Pojęcie „zrównoważony” należy traktować dosłownie, czyli nie pomijać kwestii społecznych, ale z drugiej strony – nie mogą one dominować nad ekonomicznymi. Nie jest to oczywiście proste. Zgodnie bowiem z zasadą ekonomicznej optymalności środki finansowe regionu nie powinny być rozproszone na zaspokajanie wszystkich potrzeb transportowych, ale przeznaczane tam, gdzie można wykorzystać je w sposób najbardziej efektywny.

Funkcjonowanie systemu transportu regionalnego powinno odbywać się zgodnie z zasadami:

- konkurencji regulowanej – na jednej linii jeden przewoźnik, ale do obsługi danej linii wybierany jest przewoźnik, który spełnia odpowiednie kryteria,
- równowagi między biznesowym charakterem działalności transportowej, ukierunkowanej na osiąganie jak najlepszych wyników finansowych a charakterem służby publicznej.

Biorąc pod uwagę bardzo duże znaczenie jakości usług transportu przy wyborze sposobu transportu, należy dążyć do stworzenia systemu transportowego spełniającego wymagania pasażerów, jednak przy założeniu optymalności dostosowania podaży do popytu. Największe efekty osiągnięte nie wtedy, gdy spełni się wszystkie postulaty, ale – najważniejsze z punktu widzenia pasażera, szczególnie te, których realizacja nie wymaga znaczących nakładów.

Tabela 1

Polityka regionalna wobec różnych grup pasażerów

		DOCHODY			
		Niskie		Wysokie	
		Sposób zaspokojenia potrzeb transportowych	Działania władz regionu	Sposób zaspokojenia potrzeb transportowych	Działania władz regionu
STOPIEŃ KONCENTRACJI PRZESTRZENNEJ POPYTU	Niski	Ograniczone przemieszczanie – wykluczenie społeczne, korzystanie z motoryzacji indywidualnej	Aktywna polityka regionu lub rezygnacja	Korzystanie z motoryzacji indywidualnej	Rezygnacja
	Wysoki	Korzystanie z transportu publicznego	Aktywna polityka regionu	Korzystanie z transportu publicznego/ Korzystanie z motoryzacji indywidualnej	W zależności od potrzeb

Źródło: opracowanie własne autorów.

Biorąc pod uwagę występujące zjawiska, problem opracowania koncepcji funkcjonowania transportu regionalnego dotyczy regionów, w których rozwój transportu publicznego napotyka na szczególne trudności. Regiony dobrze rozwinięte gospodarczo, o sprzyjającej strukturze demograficznej oraz dużym stopniu koncentracji przestrzennej popytu, mogą lepiej radzić sobie z organizowaniem transportu regionalnego ze względu na większą jego efektywność. Trudniej przewozy te organizować tam, gdzie popyt jest mniejszy oraz rozproszony. W takich regionach albo zmniejsza się popyt na transport w ujęciu globalnym, albo przesuwa się on w kierunku motoryzacji indywidualnej. Małe są szanse na ograniczenie korzystania z samochodów prywatnych przez osoby o wysokich dochodach, zamieszkujące miejsca słabo zaludnione, w których dostępność usług transportowych jest niska. W tabeli 1 przedstawiono próby uporządkowania różnych potrzeb transportowych wynikających z czynników przestrzennych i dochodów wraz z adekwatnymi działaniami ze strony polityki transportowej władz regionu.

Działania ukierunkowane na przyciągnięcie do transportu publicznego użytkowników samochodów osobowych należy przeprowadzać tam, gdzie wykorzystanie samochodów jest skutkiem słabej oferty transportu zbiorowego.

4. Sieć połączeń komunikacyjnych

Przewozy byłyby realizowane dzięki zintegrowanej sieci transportowej. Koncepcja ta może być wykorzystana w modelu transportu regionalnego, a zakłada integrację tego transportu w centrach komunikacyjnych, węzłach komunikacyjnych i przystankach przesiadkowych¹¹:

1. Centra komunikacyjne – sytuowane są w dużych miastach, gdzie następuje duża wymiana podróźnych. Charakteryzuje je:

- rozwinięta infrastruktura ułatwiająca dostęp do wszystkich środków transportu publicznego przyjazna dla osób niepełnosprawnych, integrująca wszystkie rodzaje transportu (kolej, komunikacja miejska, autobusy dalekobieżne, mikrobusy, taksówki),
- parkingi typu „parkuj i jedź” (P & R), gdzie podróżny pozostawia samochód osobowy lub rower i przesiada się do środków transportu publicznego,

¹¹ Koncepcję ogólną takiej sieci przedstawił zespół SITK w odniesieniu do Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego: *Koncepcja rozwoju transportu publicznego w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym*, opracowanie wykonane przez zespół ekspertów Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji RP, Szczecin, listopad 2011 r.

- zintegrowany system informacji dla podróżnych, a także poczekalnie,
- infrastruktura handlowo-usługowa, gdzie podróżny może zjeść posiłek, odpocząć, zrobić zakupy itp.

2. Węzły komunikacyjne – mają zastosowanie na obrzeżach dużych miast, przy głównych trasach komunikacyjnych, a także w mniejszych miastach, gdzie są mniejsze potoki podróżnych. Charakteryzują się:

- infrastrukturą umożliwiającą dostęp do wszystkich rodzajów transportu publicznego,
- zintegrowanym systemem informacji dla podróżnych,
- dostępnością parkingów typu P & R dla podróżnych dojeżdżających do węzła samochodami osobowymi lub rowerami,
- infrastrukturą węzła komunikacyjnego umożliwiającą dostęp dla transportu publicznego dla osób niepełnosprawnych.

3. Przystanek przesiadkowy – zintegrowany przystanek dla dwóch lub więcej środków transportu publicznego (kolej, tramwaj, autobus). Infrastruktura przystankowa:

- umożliwia dostęp dla osób niepełnosprawnych,
- parkingi typu P & R tam, gdzie podróżni korzystają z komunikacji indywidualnej.

Idea takiej sieci, stanowiąca alternatywę bądź uzupełnienie dla zwykłych (tradycyjnych) linii komunikacyjnych¹², jest od dawna wykorzystywana w transporcie towarowym, czego przykładem są sieci przewozów przesyłek drobnych. Ich zaletą jest konsolidacja małych przesyłek i rozproszonych potoków na liniach łączących terminale i centra dystrybucji. Trasa przewozu takiej przesyłki (oraz czas) wydłuża się w stosunku do przewozu bezpośredniego, szczególnie jeśli system oparty jest na jednym centrum, w którym zbiegają się wszystkie linie. Oszczędności dotyczą jednak kosztów, co wynika z uzyskanych korzyści skali. Co więcej, istnieje możliwość w ramach proponowanego systemu skracania czasu przemieszczania przez dobrą koordynację różnych środków transportu oraz zwiększenie częstotliwości przejazdów. Optymalizacja przez wykorzystanie środków transportu o mniejszej pojemności, a więc tańszych, może stanowić podstawę do zwiększenia częstotliwości przejazdów.

¹² Czyli z przystankami, które nie mają charakteru przesiadkowego.

Struktura sieci powinna przede wszystkim jednak uwzględniać **podział zadań przewozowych**, który może się odbywać według następujących zasad:

- na głównych trasach o stosunkowo dużych potokach pasażerów – środki transportu o dużej pojemności – np. duże składy pociągów (ezt, składy typu *push – pull*), duże autobusy,
- na trasach mniej uczęszczanych – autobusy szynowe (szynobusy), mikrobusy,
- na trasach o najmniejszym ruchu – możliwie najmniejsze środki transportu i/lub ustalenie cen, które zapewnią przynajmniej ograniczenie strat.

Relacje przewozowe, charakteryzujące się stałymi, regularnymi i dużymi potokami, sprzyjają efektywności przewozów regionalnych. Wyzwania dla samorządów stwarzają relacje o gorszych parametrach. Wysoce problematyczne staje się zapewnienie dla nich dobrej dostępności transportowej.

Optymalizacja potencjału transportowego to jedna sprawa, a zapewnienie dostępności transportowej – druga. Przykładowo jedną z przyczyn spadku popytu na usługi transportu regionalnego jest spadek oraz rozproszenie miejsc zatrudnienia. Skoro jednak zakładamy, że dobrze rozwinięty transport ma pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy przede wszystkim dzięki rozszerzeniu rynku zatrudnienia, to znaczy, że z punktu widzenia efektywności makroekonomicznej opłacalne jest dofinansowywanie nierentownych linii, co jednak nie wyklucza szukania rozwiązań proefektywnościowych.

Tam, gdzie popyt jest marginalny, opłacalne mogą być innowacje typu „taksówka sąsiedzka” czy mikrobus na telefon. Paradoksalnie takie rozwiązania, nawet jeżeli miałyby być finansowane, mogą być bardziej opłacalne dla samorządów, ponieważ taniej jest dotować okazjonalne przejazdy niż utrzymywać drogą linię komunikacyjną. Stworzenie zintegrowanej sieci transportowej mogłoby zresztą ograniczyć koszty takiego przejazdu, jeżeli byłby to dojazd do głównego środka transportu.

Ważnym elementem sieci byłby również zintegrowany system informatyczno-telekomunikacyjny:

- informacja o funkcjonowaniu przewoźników w regionie, co jest podstawą kontroli,
- informacja pasażerska, która ma na celu ułatwienie korzystania z transportu zbiorowego, w czasie rzeczywistym (nie tylko rozkłady jazdy ale również stan obecny – kiedy faktycznie dany środek transportu przybędzie na przystanek).

System taki może być podstawą do modelowania systemu transportowego w znaczeniu symulacji i przeprowadzania optymalizacji przy wykorzystaniu rachunku ekonomicznego. Może pozwolić na zbieranie informacji o potokach pasażerów, co będzie stanowiło punkt wyjścia do projektowania procesów.

5. Zarządzanie i organizacja

Za celowe uznaje się powołanie zarządu komunikacji regionalnej z funkcjami zarządzania – jeden podmiot odpowiedzialny za organizację całego systemu transportowego, jego rozwój i finansowanie, jednak przy współpracy z poszczególnymi jednostkami samorządowymi regionu.

Przy obecnych regulacjach prawnych w Polsce (ustawa o ptz) nie ma możliwości powoływania zarządcy publicznego transportu zbiorowego przez JST różnych szczebli¹³, co stanowi poważną barierę w tworzeniu zintegrowanych systemów transportu regionalnego. Rekomendowane byłoby więc wprowadzenie odpowiednich zapisów w ustawie dających możliwość tworzenia związków regionalnych samorządów różnych szczebli na rzecz realizacji przewozów regionalnych. Dałoby to podstawę do powołania organizatora regionalnych przewozów pasażerskich.

Można posłużyć się przykładami już stworzonych modeli. W. Starowicz i R. Janecki opracowali koncepcję powołania Małopolskiego Zarządu Transportu, który miałby integrować zarządzanie, infrastrukturę, zarządzanie ruchem, kontraktowanie usług, współpracę samorządów, w formie jednostki budżetowej w ramach budżetu województwa. Podporządkowanie Zarządu władzom województwa nie zostało przez autorów uzasadnione. Pozornie takie rozwiązanie wydaje się logiczne i bezdyskusyjne. Jednak, biorąc pod uwagę bardzo szeroką ingerencję w funkcjonowanie całego transportu w województwie, w tym odpowiedzialność za tak wrażliwe dziedziny, jak inwestycje, można zastanowić się, czy realizowane będą interesy nie tylko samorządu województwa, ale również powiatów i gmin.

Powołany organizator musi zostać wyposażony w odpowiedni potencjał organizacyjny, finansowy i kadrowy, aby skutecznie wykonywać podstawowe zadania związane z planowaniem, organizowaniem, zamawianiem i finansowaniem systemu transportu publicznego w regionie. Zakres zadań powinien obejmować

¹³ Dopuszcza się jedynie porozumienia gmin, powiatów i województw oraz związki gmin/powiatów, ale tylko w zakresie realizacji przewozów odpowiednio gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Patrz art. 7 ustawy o ptz.

mować całość zagadnień związanych z organizowaniem transportu publicznego w regionie i takie możliwości daje przyjęta ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

Z punktu widzenia konieczności wspierania przewozów regionalnych zaproponowano następujący podział:

- tam, gdzie są duże potoki i istnieje odpowiednia rentowność, pozostawić realizację potrzeb na zasadzie wolnorynkowej,
- pomoc publiczną zorganizować dla linii średnio rentownych¹⁴,
- na najmniej atrakcyjnych – może nawet decyzja o likwidacji albo dywersyfikacja cen.

Za realizację zadań na tych liniach odpowiedzialni powinni być przewoźnicy wybierani w drodze np. przetargu, w którym zwycięzca zostałyby wyłoniony za pomocą kryteriów kosztowych i jakościowych (ze szczególnym uwzględnieniem dostępności przestrzennej i czasowej). Wzgląd na tę dostępność skłaniałby wybieranych przewoźników do dysponowania taborem o zróżnicowanej pojemności, gdyby wymagała tego konieczność obsługi mniejszych potoków pasażerów poza szczytami przewozowymi, z jednej strony oraz możliwość podniesienia rentowności przewozów przez wyeliminowanie konkurencji i uzyskiwanie korzyści z większej skali działalności – ze strony drugiej. Konkurencja powinna odbywać się na etapie wyboru przewoźników do obsługi danej linii. Być może powinno się zwiększyć stopień liberalizacji na liniach, na których istnieje możliwość osiągnięcia zadowalającej rentowności.

6. Integracja ofertowa i taryfowa

Możliwość skorzystania ze wspólnej oferty różnych przewoźników oraz wspólny bilet to kolejne elementy zintegrowanego transportu oraz bardzo ważne determinanty procesu integracji. Jest to również ważny czynnik atrakcyjności transportu zbiorowego. Jego wdrożenie napotyka jednak poważny problem związany z organizacją transportu¹⁵. Integracja w odniesieniu do samych przewozów nie polega bowiem na utworzeniu jednego przedsiębiorstwa przewozowego, które monopolizuje rynek regionalnych usług transportowych. Lokalne przedsiębior-

¹⁴ Należy jednak mieć na uwadze, że dopuszczalność pomocy wpływa na konkurencyjność.

¹⁵ Bilet zintegrowany jest już stosowany w różnych krajach, więc są praktyczne przykłady, z których można skorzystać: M. Wolański, *Koncepcja modelu integracji taryfowej transportu regionalnego. Studia przypadków europejskich i wnioski dla Polski*, „Transport Miejski i Regionalny” 2004, nr 6.

stwa integrują się przez uzupełnienie, a nie konkurencję na tych samych liniach. Bilet ma natomiast być jeden, tak jakby pasażer korzystał z usług jednego usługodawcy.

Najbardziej sprawiedliwym i motywującym sposobem rozliczeń jest przekazywanie środków finansowych (wpływów z biletów, dotacji) organizatorom, a dalej – operatorom i wykonawcom proporcjonalnie do wielkości pracy przewozowej mierzonej pojazdokilometrami. W takim wypadku pojawia się kolejny problem, który należałoby rozwiązać, a mianowicie: monitorowanie podróży. Problem jeszcze bardziej się komplikuje, jeśli uwzględniony będzie nie tylko sam przejazd, ale cel podróży – czyli nie tylko liczba przewozów wykonanych na terenie danej jednostki administracyjnej, ale również, czy miały charakter lokalny czy regionalny. Rejestracja przewozów jest możliwa dzięki wykorzystaniu technologii informatycznych, może jednak wymagać dużych nakładów finansowych. Dlatego problem ten wymaga indywidualnego rozpatrzenia i nie można go uogólniać.

Integracja taryfowa, mimo że z pewnością wydaje się przedsięwzięciem trudnym i wymagającym nakładów finansowych w początkowym okresie, jest jednak możliwa do wprowadzenia, zwłaszcza że współczesne rozwiązania informatyczne znacząco ułatwiają i przyspieszają wzajemne rozliczenia za przejazd między przewoźnikami uczestniczącymi w tym systemie. Również ustawa o publicznym transporcie zbiorowym przewiduje w swoich zapisach możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania określanego jako *zintegrowany system taryfowo-biletowy*¹⁶.

7. Finansowanie

Zapewnienie dostępności usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego (JST). Właściwe kompetencje JST w sferze zadań własnych dotyczących usług transportu publicznego określają odpowiednio: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001, poz. 142 nr 1591) odnosząc się do lokalnego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1, pkt 4), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 2001, poz. 142 nr 1592) wskazująca na kompetencje powia-

¹⁶ Warto również zauważyć, że wspomniana ustawa o transporcie kolejowym przewiduje możliwość wsparcia ze środków publicznych również wydatków na „budowę informatycznego systemu rozliczeń sprzedaży biletów na przejazd środkami transportu publicznego różnych przewoźników, w tym biletu wspólnego”. (art. 38, ust. 6).

tów w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych (art. 4 ust. 1, pkt 6) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) przypisująca województwu zadania dotyczące transportu zbiorowego i dróg publicznych (przewozy regionalne – transport kolejowy). Określone w sposób ogólny zadania własne JST dotyczące publicznego transportu zbiorowego podlegają doprecyzowaniu na poziomie przepisów szczególnych, w tym ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (DzU nr 5, poz. 13 z późn. zm.). Realizacja zadań własnych przez JST jest obowiązkowa, a JST powinny na mocy właściwych ustaw zostać wyposażone w takie instrumenty i źródła finansowania, które umożliwią im realizację przypisanych zadań nawet wówczas, gdy okażą się one nieefektywne finansowo. Tym samym spełniony zostanie postulat zapewnienia JST środków budżetowych adekwatnych do kapitałochłonności realizowanych zadań z uwzględnieniem dostępności JST do rynku kapitałowego. Mając na względzie te przesłanki, ustawodawca dokonał identyfikacji źródeł finansowania usług transportowych, wymieniając w art. 51 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym takie rodzaje źródeł finansowania, jak¹⁷:

- środki własne jednostki samorządu terytorialnego (JST) będącej organizatorem publicznego transportu zbiorowego,
- środki z budżetu państwa,
- wpływy ze sprzedaży biletów,
- wpływy z opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe.

Wskazane przez ustawodawcę źródła dotyczą finansowania wydatków o charakterze bieżącym. Zaspokajanie potrzeb inwestycyjnych wymaga dodatkowych źródeł. W warunkach ograniczoności środków budżetowych oraz rosnącej dynamiki zadłużenia JST, której towarzyszą restrykcje ustawowe w zakresie podejmowania przez te jednostki nowych zobowiązań, konieczne staje się poszukiwanie uzupełniających środków, niekreujących jednak nadmiernego zadłużenia. W tym kontekście szansą są:

- środki z funduszy strukturalnych UE,
- kapitał prywatny,
- opłata za korzystanie z transportu miejskiego (Transportation Utility Fees – TUF),
- kredyty (EBOR, EBI).

¹⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 51 ust. 1 i 2 (DzU nr 5, poz. 13, z późn. zm.).

Mając na względzie obligację ustawową oraz ramy prawne w zakresie finansowania wydatków JST, ograniczające dowolne kształtowanie źródeł finansujących wydatki związane z zapewnieniem usług transportu publicznego, pożądane jest zapewnienie wsparcia finansowego dla usług transportowych (w tym w formie dopuszczalnej pomocy publicznej) świadczonych w ramach PSO o charakterze deficytowym (m.in. dopłaty, dotacje, rekompensaty, zakup i modernizacja taboru, działania oddłużające). Istotne jest również rozważenie wprowadzenia nowych możliwości zwiększania środków własnych JST w postaci np. zastąpienia udziałów JST w podatkach dochodowych państwa dodatkami do tych podatków lub wprowadzenia tzw. subwencji ekologicznej rekompensującej ubytki dochodów JST w związku z wyłączeniem terenów objętych ochroną przyrody, np. sieć NATURA 2000.

Szczególnie kwestia powiązania środków na realizację przewozów regionalnych udziałami w podatkach PIT i CIT przekazywanych samorządom w formie subwencji wymaga rozważenia, gdyż taki system preferuje bogate samorządy, a tym samym petryfikuje, a nawet pogłębia różnice w funkcjonowaniu transportu regionalnego w poszczególnych regionach. Jest to sprzeczne z tak bardzo przecież lansowaną w UE zasadą przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Wydaje się więc wysoce wskazana zmiana tego systemu w kierunku zwiększenia środków dla biedniejszych samorządów na realizację tych zadań, co zgodne będzie z zasadą solidaryzmu społecznego i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Istotnym ograniczeniem finansowania w formie środków własnych jednostki samorządu terytorialnego (JST) są zaliczane do tej kategorii udziały JST w podatkach dochodowych: od osób fizycznych i prawnych. Najbardziej istotną wadą tego rozwiązania, mającą wpływ na jego wydajność, jest koniunkturalny charakter tej formy zasileń. Dochody podatkowe rosną w okresie wzrostu gospodarczego i maleją w okresie dekonunktury, gdy tymczasem potrzeby finansowe i zakres zadań JST pozostają niezmiennione. W okresie dekonunktury skutkuje to znaczącym niezrównoważeniem budżetu JST i kreuje dodatkowe zadłużenie. Dodatkowo JST nie ma żadnego wpływu i możliwości kształtowania wielkości wpływów z tytułu przysługujących mu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, co wyraża to m.in. przez brak uprawnień w zakresie stanowienia o stawkach podatkowych dotyczących tych podatków, a w szczególności – o zakresie i wielkości ulg, które w znaczącym stopniu mają wpływ na ubytek dochodów JST (m.in. 2007 wprowadzenie ulgi prorodzinnej). Mając na względzie te uwarunkowania, od wielu lat proponuje się zastąpienie udziałów w podatkach dochodowych dodatkami do tych podatków oraz wprowadzenie

dodatkowego źródła w postaci udziału w podatku od wartości dodanej (udziały w VAT funkcjonują m.in. w Hiszpanii). Jak się wydaje, rozwiązania te w Polsce pozostają na razie jedynie w formie postulatów. Mając na względzie zróżnicowaną bazę podatkową samorządów, wskazać należy na dysfunkcje w systemie wyrównywania dochodów w formie subwencji w części wyrównawczej, która w dotychczasowej formule znacząco obciąża budżety samorządów o silnej sytuacji ekonomicznej, często hamując ich rozwój, i jednocześnie demotywuje do sprawnego działania te jednostki samorządowe, które są subwencjonowane.

W przypadku przewozów samofinansujących warte rozważenia jest pozyskanie współfinansowania w formie kapitału prywatnego zapewniające w zależności od formy współpracy finansowanie i zarządzanie infrastrukturą transportową. Coraz częściej rozpatrywanym źródłem są wpływy pozyskiwane w wyniku tzw. przechwytywania wzrostu wartości nieruchomości wynikającej z inwestycji w infrastrukturę transportową. W tym ujęciu transport traktuje się jako sieć użyteczności publicznej i pobiera się opłatę od użytkowników. Wysokość opłaty jest ustalana na podstawie obciążenia danej sieci wygenerowanego przez nieruchomość.

W odniesieniu do problemu finansowania widoczne jest niedostosowanie rozwiązań prawnych do wymogów współczesnego rynku przewozów pasażerskich. Rozwiązania adekwatne do koncepcji zintegrowanego transportu regionalnego wykraczać muszą poza wytyczne zawarte w powyższych przepisach, a więc mieć charakter nowatorski, tym bardziej że nie powinny stać w sprzeczności z tymi przepisami.

Proponowana koncepcja wymaga rozwiązania problemów współfinansowania czy – inaczej mówiąc – podziału obowiązku finansowania transportu między:

- różne samorzady,
- organizatorów a operatorów i przewoźników.

Podział finansowania odzwierciedla przedstawiony wcześniej problem podziału obowiązków i kompetencji między samorzady.

Drugi problem dotyczy finansowania usług świadczonych przez operatorów i przewoźników. Pojawia się tutaj problem motywowania usługodawców do zwiększania efektywności przewozów, w tym podziału ryzyka związanego z pozyskiwaniem dochodów ze sprzedaży usług. **Najprostszym sposobem jest dofinansowanie przewozu, a nie pasażera, czyli przykładowo dopłata do wozokm, pociągokm.**

W finansowaniu powinny mieć udział również podmioty realizujące usługi transportowe, chociażby dlatego, że uzyskują znaczne korzyści z włączenia ich do systemu, pewność zatrudnienia, wizerunek solidnej firmy wynajętej przez władze regionu.

Ważnym problemem jest podział finansowania między samorządy. Najprościej byłoby podzielić finansowanie według wielkości pracy przewozowej, ale przy założeniu, że dany przejazd, nawet jeżeli wykonywany jest w obrębie danej jednostki terytorialnej, stanowi etap w całym procesie przewozowym, a proces ten ma charakter regionalny.

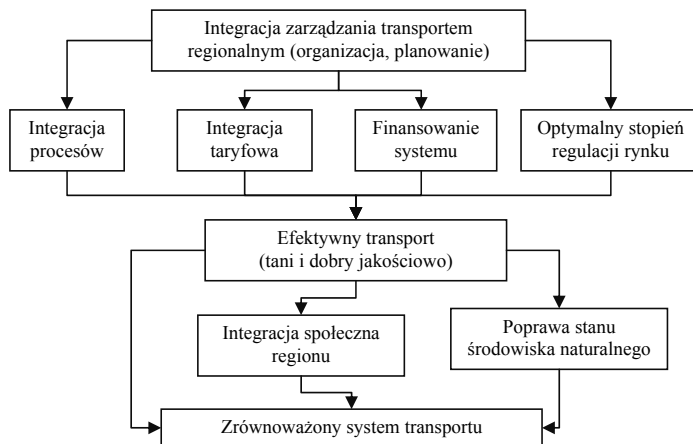
W kwestii obciążania samorządów lokalnych **można też kierować się wy ceną kosztu jednostkowego usługi transportowej przypadającego na dany samorząd. Można wskazać na dwie skrajne metody rozliczania kosztów i przychodów:**

- **precyzyjne monitorowanie przewozów na bieżąco,**
- **okresowe badania potoków podróży, na podstawie których przydzielane będą środki finansowe.**

Problem finansowania jest jednak szczególnie trudny do rozwiązania i należy go rozpatrywać w powiązaniu z pozostałymi aspektami zarządzania transportem regionu. O ile podział finansowania samych przewozów jest jeszcze stosunkowo prosty do zrealizowania, to spore trudności związane są z finansowaniem inwestycji w sieć transportową – także obiekty, w których będzie następowała zmiana środków transportu, a więc i rodzaju przewozów. Można właściwie powiedzieć, że są to punkty wyznaczające granice różnych rodzajów przewozu, za które odpowiedzialne są odrębne szczeble samorządowe.

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione wcześniej problemy i wątpliwości, warte rozważenia byłoby powołanie niezależnej od żadnego pojedynczego samorządu jednostki zarządzającej całym transportem i odpowiedzialnej za wszystkie aspekty funkcjonowania transportu. Jednostka taka byłaby finansowana z budżetu zasilanego przez samorządy z dużymi uprawnieniami co do wydatkowania środków finansowych.

Model zintegrowanego transportu regionalnego ujmującego zaprezentowane powyżej propozycje przedstawiony jest na rys. 2. Jest to ogólny schemat – więcej szczegółów w odniesieniu do jednego tylko aspektu, czyli podziału zadań przewozowych między przewoźników, przedstawiono na rys. 3.



Rys. 2 Model zintegrowanego transportu regionalnego i jego wpływ na zrównoważony rozwój regionu

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3. Model zintegrowanego transportu regionalnego i jego wpływ na zrównoważony rozwój regionu

Źródło: opracowanie własne.

8. Warunki realizacji koncepcji oraz możliwe zagrożenia

Największymi wyzwaniami przy opracowywaniu koncepcji zintegrowanego transportu regionalnego są:

- podział organizacji tego transportu między poszczególne szczeble samorządowe,
- podział zasad finansowania regionalnego systemu transportowego,
- ustalenie zasad współpracy z przewoźnikami.

Przy opracowywaniu koncepcji zintegrowanego transportu regionalnego i konkretyzowaniu proponowanych rozwiązań największym wyzwaniem jest podział organizacji tego transportu między poszczególne szczeble samorządowe (gminne, powiatowe i wojewódzki). Integracja transportu przez tworzenie sieci z punktami przesiadkowymi wymaga podziału odpowiedzialności za transport, w tym jego finansowania. Połączenia transportowe tworzone na terenie jednostek terytorialnych mogą mieć charakter lokalny lub regionalny. Pasażer może odbyć podróż na terenie gminy i w granicach gminy tę podróż zakończyć. Może też przesiąść się w inny środek transportu i podróż kontynuować. W pierwszym wypadku za organizację transportu odpowiedzialna będzie gmina, w drugim – powiat lub województwo. Pozornie nie stwarza to problemu, ponieważ pasażer korzysta z dwóch lub więcej linii komunikacyjnych. Problem pojawia się jednak wtedy, gdy połączenia niższego rzędu mają się stać elementami połączeń wyższego rzędu, a więc rozwiązania transportowe na niższym szczeblu są podporządkowane potrzebom szczebla wyższego. W takim wypadku sprawiedliwy byłby podział obowiązków między poszczególne szczeble. Tworzenie alternatywnych połączeń w stosunku do lokalnych, czyli zwiększania liczby tych połączeń, raczej nie miałyby uzasadnienia ekonomicznego. Poza tym nadal pozostaje problem oddzielenia odpowiedzialności za transport. Idei tworzenia sieci zintegrowanej nie sprzyja podział odpowiedzialności uregulowany w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Jednak, pomijając ustawę (której zapisy są sformułowane ogólnikowo i istnieje możliwość odpowiedniego uzasadnienia stosowanych rozwiązań), problem i tak pozostaje. Bez konkretnych, praktycznych rozwiązań dotyczących podziału kompetencji koncepcja pozostaje tylko ogólną teoretyczną konstrukcją, która nie będzie miała zastosowania. Oczywiście koncepcja zawsze ma charakter ogólny i wymaga uszczegółowienia w odniesieniu do danego praktycznego problemu. Jednak brak wskazania możliwych sposobów rozwiązania powyższego problemu zostawiłoby wrażenie, że koncepcja jest niekompletna.

Problem można rozwiązać przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii, czemu sprzyjać może zastosowanie zintegrowanego biletu. Bilet taki w postaci karty elektronicznej mógłby służyć do monitorowania tras przejazdu pasażerów, co stanowiłoby podstawę do rozliczeń między samorządami. Rozwiązanie takie pozwoliłoby ponadto na zbieranie informacji statystycznych, bardzo przydatnych przy konstruowaniu polityki transportowej regionu.

Jeżeli miałyby być powołany zarządca – organizator transportu, to komu by podlegał? Bo jeśli województwu, to w myśl ustawy województwo odpowiada za organizację publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim, w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich, w wojewódzkich przewozach pasażerskich na obszarze województw, które zawarły porozumienie. Wydaje się, że ustawa nie służy integracji transportu regionalnego. W myśl ustawy odpowiedzialność jest podzielona według klucza administracyjnego, co samo w sobie wydaje się logiczne, jednak nie uwzględnia tego, że przewozy w obrębie danej jednostki administracyjnej mogą być elementem przewozów o większym zasięgu. Należy więc uczynić rozróżnienie między przewozem realizowanym w obrębie danej jednostki a przewozem docelowym.

Pomocnym w rozwiązywaniu problemu podziału zadań może być właśnie zintegrowany bilet. Bilet taki w założeniu ma służyć promocji transportu regionalnego, ale może ułatwić koordynację zadań na poszczególnych szczeblach. Może ułatwić rozliczenia, ale również system, którego bilet jest elementem, może pozwolić na identyfikację celu podróży – lokalnego czy regionalnego.

Skupienie zarządzania w jednym podmiocie może być jednak bardzo trudnym zadaniem do udźwignięcia przez ten podmiot. Samorządy powinny zostać włączone w proces tworzenia zintegrowanego systemu, przejmując odpowiedzialność np. za proces wyboru lokalnych operatorów i przewoźników, jednak w ramach narzuconych przez podmiot koordynujący (np. określenie kryteriów wyboru i późniejszej oceny usługodawców).

Określając model funkcjonowania transportu publicznego w regionie, trzeba pamiętać również o zgłaszanych postulatach transportowych przez użytkowników transportu, czyli pasażerów. Mowa tu przede wszystkim o tych najważniejszych, jak: czas podróży, częstotliwość połączeń, dostępność do punktów transportowych, kompleksowość obsługi (w postaci zintegrowanego systemu informacji oraz koordynacji rozkładowej i taryfowej), i wreszcie: konkurencyjna cena za przejazd, porównywalna przede wszystkim z kosztem przejazdu samochodem osobowym.

Czas podróży jest obecnie jednym z ważniejszych postulatów. Mowa tu oczywiście o czasie łącznej podróży, liczonym od odjazdu z miejsca początkowego do przyjazdu do miejsca docelowego. Znaczenie ma w tym przypadku prędkość handlowa środków transportu oraz skomunikowania w punktach przesiadkowych, zwłaszcza w odniesieniu do transportu kolejowego. W kolejowych przewozach pasażerskich wartość prędkości handlowej zależy przede wszystkim od prędkości technicznej, a ta z kolei uwarunkowana jest głównie stanem technicznym drogi kolejowej oraz taboru przewozowego. Niewątpliwie więc spełnienie postulatu zoptymalizowania czasu podróży pasażera wiązać się musi z koniecznymi inwestycjami dotyczącymi zarówno modernizacji linii kolejowych, jak i modernizacji oraz zakupu nowego taboru. Zwłaszcza zakupy dodatkowego taboru (np. autobusów szynowych) będą koniecznością również w związku z koniecznością spełnienia postulatu częstotliwości połączeń¹⁸. Jeżeli transport kolejowy ma dobrze odgrywać swoją rolę w systemie zintegrowanego transportu publicznego w regionie, to należy zapewnić odpowiednią częstotliwość kursowania pociągów. Czas pobytu podróżnego w węzłach przesiadkowych musi zostać zoptymalizowany do niezbędnego minimum. W przeciwnym razie skomunikowania staną się „wąskim gardłem”, co skutecznie zniechęci ludzi do korzystania z oferty transportu publicznego. Nie należy również zapominać o konieczności zapewnienia odpowiedniej ilości miejsc postojowych¹⁹ przy dworcach autobusowych, kolejowych i przystankach węzłowych komunikacji podmiejskiej w celu umożliwienia pozostawienia samochodów osobowych, a latem również pojazdów jednośladowych, i realizacji przesiadki na środki publicznego transportu zbiorowego (system „Park & Ride” oraz „Bike & Ride”). Wszystkie te działania spowodują w konsekwencji lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury kolejowo-drogowej (dworce kolejowe, autobusowe, przystanki dworcowe), jej modernizację i rozbudowę, i wpłyną pozytywnie na warunki podróżowania środkami komunikacji publicznej, co w efekcie przełoży się na większą liczbę pasażerów.

Sprawą kontrowersyjną jest koncepcja konkurencji regulowanej, która może sprawiać wrażenie tak naprawdę monopolu, ponieważ daną linię komunikacyjną obsługuje jeden przewoźnik. Idea **konkurencji regulowanej** może więc wydać się pojęciem wewnątrznie sprzecznym. Konkurencja zakłada liberalizację, a nie regulację rynku. Oczywiście jest ona pewnym kompromisem. Warto zwrócić

¹⁸ Konieczne jest w związku z tym zwiększenie ilościan taborowych. Zgodnie z ustawą o transporcie kolejowym (DzU z 2003 r. nr 86, poz. 789 z późn. zm.) *ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane wydatki w zakresie zakupu i modernizacji pojazdów kolejowych przeznaczonych do wykonywania przewozów pasażerskich* (art. 38, ust. 6).

¹⁹ Przy zapewnieniu również możliwości ochrony tych pojazdów.

uwagę, że oba te podejścia mają na celu podniesienie efektywności, ale w całkowicie odmienny sposób. Pierwsze – przez poddanie podmiotów gospodarczych mechanizmom rynkowym, które **wymuszają** działania proefektywnościowe. Drugie – odwrotnie, **stwarzają możliwości** zwiększania efektywności dzięki korzyściom skali działania. Kompromis polega na tym, że usługodawcy dopuszczeni do obsługi danej linii nie dzielą się rynkiem z konkurentami w danym przedziale czasowym, jednak konkurencja istnieje – między przedsiębiorstwami startującymi w przetargach na obsługę danych linii – i może ich wyeliminować z rynku w następnym okresie. Poza tym sam system transportowy jako całość konkuruje z alternatywnymi sposobami podróżowania – motoryzacja indywidualna, prywatna komunikacja autobusowa i mikrobusowa (jeśli będzie dozwolona). Bodźce do zwiększania wysiłków przez operatorów i przewoźników na rzecz zwiększania efektywności i poprawy jakości będą istniały.

Podsumowanie

Proponowana koncepcja tworzona była z myślą o dwóch możliwych wariantach:

- odmiennym niż obecnie prawodawstwie,
- obecnych uwarunkowaniach prawnych, starających się do tych uwarunkowań dostosować.

Chociaż Ustawa nie sprzyja integracji transportu w regionie, to jednak nie można z drugiej strony z całą stanowczością twierdzić, że w tej integracji stanowią poważną przeszkodę. Rozwiązania tu przedstawiane wymagałyby albo zmian w prawie, albo dostosowania tych rozwiązań w szczegółach w taki sposób, aby spełnione zostały wymogi ustawowe.

Autorzy z jednej strony postulują, aby ustawodawcy w przyszłości uwzględnili możliwość elastycznego podejścia do kwestii zarządzania transportem regionalnym, nie mówiąc już o tym, aby takie rozumienie pojęcia transportu regionalnego, jakie znajduje się już w literaturze przedmiotu, znalazło swoje odzwierciedlenie w prawodawstwie. Chodzi tu przede wszystkim o problem trzymania się tradycyjnej zasady podziału zadań przewozowych według klucza administracyjnego. Autorzy proponują pozostawienie dużej swobody w podziale zadań przewozowych między samorządy.

Z drugiej strony, zapisy w Ustawie są bardzo ogólne i nie wykluczają zupełnie rozwiązań proponowanych w niniejszej koncepcji. Jest to kwestia interpretacji przepisów. Przykładowo stworzenie Zarządu Transportu Regionalnego nie

oznacza, że województwo zacznie wyřęcać gminy i powiaty w odpowiedzialności za transport. Samorzady mogą odpowiadać za połączenia na swoim terenie, integrując je jednocześnie z systemem transportu regionalnego. Spełnienie warunków określonych w Ustawie byłoby chyba najbardziej możliwe, gdy taki Zarząd nie podlegał żadnemu pojedynczemu samorządowi, a jego rola miała charakter głównie koordynacyjny.

Należy również mieć na uwadze, że przedstawiona koncepcja zakłada gotowość władz samorządowych do zwiększania dostępności transportowej mieszkańców. Mówiąc inaczej, propozycje zawarte w tej koncepcji skierowane są do samorządów, które borykają się z problemem niskiej dostępności, jednak zapewnienie tej dostępności znacznie przekracza przede wszystkim finansowe (ale nie tylko) możliwości jednostek samorządowych. Takie założenie jest bardzo istotne, ponieważ w przypadku samorządów, które w chwili obecnej nie zajmują się organizacją przewozów i jej nie finansują, wdrożenie powyższych propozycji oznacza dodatkowe obciążenia finansowe i dodatkowy wysiłek organizacyjny. W związku z tym nasuwa się tutaj kolejny logicznie z tego wynikający postulat, że należałoby stworzyć skuteczne narzędzia obligujące władze samorządowe do zapewnienia minimalnej chociaż obsługi transportowej (np. przez odpowiednie regulacje prawne).

BIBLIOGRAFIA

- Burnewicz J., *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem docelowej struktury modelowej transportu*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Sopot 2007.
- Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego*, NIK, Warszawa, lipiec 2011.
- Dyr T., *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2009.
- Model funkcjonowania pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2012 (projekt NCN nr N N112368440, kierownik: Elżbieta Załoga).
- Opracowanie wykonane przez zespół ekspertów Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji RP, Szczecin, listopad 2011 r.
- Wolański M., *Koncepcja modelu integracji taryfowej transportu regionalnego. Studia przypadków europejskich i wnioski dla Polski*, „Transport Miejski i Regionalny” 2004, nr 6.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 51 ust. 1 i 2 (DzU nr 5, poz. 13, z późn. zm.).

Ustawa o transporcie kolejowym (DzU z 2003 r. nr 86, poz. 789 z późn. zm.).

THE CONCEPT OF FUNCTIONING OF REGIONAL PASSENGER TRANSPORT

Summary

The article presents the model – the idea of the functioning of the regional passenger transport. This concept takes into account conditions of implementation by local transportation in the region resulting mainly from the Law on public transport and in particular financial constraints.

Keywords: regional passenger transport, modelling

Translated by Dariusz Milewski