

Zarząd transportu regionalnego jako organizator transportu pasażerskiego w województwie¹

KRZYSZTOF GRZELEC

dr hab., Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, ul. Zakręt do Oksywie 10, 81-244 Gdynia, tel. 58 660 54 07, e-mail: k.grzelec@zkmgdynia.pl, Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, ul. Sobótki 9, 80-247 Gdańsk, tel. 58 342 25 00, e-mail: k.grzelec@mzkg.org

OLGIERD WYSZOMIRSKI

Prof. dr hab., Uniwersytet Gdański, Katedra Rynku Transportowego, ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot, tel. 585231190, e-mail: o.wyszomirski@wp.pl, Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, ul. Zakręt do Oksywie 10, 81-244 Gdynia, tel. 58 623 33 12, e-mail: o.wyszomirski@zkmgdynia.pl

Streszczenie. Zgodnie z obowiązującą w Polsce Ustawą o publicznym transporcie zbiorowym z 2010 roku, odpowiedzialność za organizowanie regionalnego transportu publicznego ponoszą samorządy szczebla wojewódzkiego i powiatowego. W niektórych planach zrównoważonego rozwoju regionalnego transportu publicznego, które organizatorzy powinni byli przygotować do końca marca 2014 roku, przewidziano powoływanie wyspecjalizowanych podmiotów do organizowania i zarządzania transportem publicznym w województwach, nie precyzując jednak zasad ich powoływania i funkcjonowania. Najistotniejszym elementem zarządzania publicznym transportem zbiorowym jest finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej ograniczone uwarunkowaniami formalno-prawnymi i możliwościami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego organizującymi ten transport. Niniejszy artykuł poświęcono problematyce powoływania zarządów transportu regionalnego, organizacji podaży usług, kontraktowania i finansowania usług, integracji w ramach transportu regionalnego oraz regionalnego z miejskim. Przedstawiono w nim rolę organizatora transportu pasażerskiego i zakres jego funkcji, przesłanki oddzielenia organizacji od wykonywania przewozów w transporcie pasażerskim, dopuszczalne prawnie formy organizacyjne zarządów transportu regionalnego i zasady kształtowania podaży. Autorzy wskazali na określone uwarunkowania formalno-prawne wynikające z przepisów Ustawy, które mogą stanowić bariery dla efektywnego funkcjonowania i rozwoju transportu publicznego w województwach i jego integracji. W artykule odniesiono się także ogólnie do rozwiązań przedstawionych w wojewódzkich planach zintegrowanego rozwoju transportu publicznego.

Słowa kluczowe: plan transportowy, organizator transportu, województwo, regionalny zarząd transportu

Wprowadzenie

Funkcjonowanie pasażerskiego transportu publicznego w Polsce powinno być podporządkowane realizacji celów polityki transportowej Polski i Unii Europejskiej. Konieczne jest stworzenie proefektywnościowych rozwiązań organizacyjnych, umożliwiających optymalizację celów ekonomicznych oraz realizację polityki transportowej i społecznej realizowanych za pośrednictwem tego transportu.

Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania regionalnego transportu pasażerskiego w Polsce wskazują na konieczność wypracowania rozwiązań systemowych, związa-

nych z zarządzaniem tym transportem w regionach i uwolnienia go z wielu regulacji, tworzących bariery dla jego sprawnego funkcjonowania, rozwoju i integracji z innymi podsystemami transportu pasażerskiego.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z 16 grudnia 2010 roku, miała w założeniu uporządkować zasady funkcjonowania rynku pasażerskiego transportu publicznego, w tym regionalnego. Nie wdając się w szczegółową ocenę obowiązującej Ustawy, można w tym miejscu stwierdzić, że nie jest to dokument dobrze przygotowany. Autorzy niniejszego artykułu wielokrotnie krytycznie odnosili się do poszczególnych przepisów Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, wskazując na zbytnią jej szczegółowość oraz niekiedy bezkrytyczne przeniesienie określonych przepisów z dokumentów Unii Europejskiej (Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europy 1370/2007), pomimo że regulacje unijne nie zobowiązywały do tego krajowych legislatorów. Zwracano także uwagę na niedopracowanie określonych przepisów (przykładem są plany zrównoważonego rozwoju transportu publicznego – tzw. plany transportowe, których obowiązek przygotowania Ustawa nakłada na organizatorów transportu publicznego, a które w najbardziej rozwiniętych krajach UE tworzone są jako plany mobilności, obejmujące transport zbiorowy i indywidualny oraz zmechanizowany i niezmechanizowany) czy wreszcie pominięcie najważniejszych kwestii, które do dzisiaj stanowią bariery integracji różnych podsystemów transportu zbiorowego.

Niezależnie od wszystkich wad Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym należy w ramach obowiązujących regulacji tworzyć rozwiązania systemowe, które przyczynią się do poprawy jakości usług pasażerskiego transportu zbiorowego w sposób umożliwiający realizowanie strategii zrównoważonego rozwoju tego transportu i jego podsystemów. W pierwszej kolejności należy się skoncentrować na kwestii reorganizacji rynku częściowego, jakim jest rynek regionalnych przewozów pasażerskich i integracji pasażerskiego transportu zbiorowego.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wymusza na regionalnych organizatorach transportu reorganizację rynku do 2017 roku zgodnie z planami transportowymi przewozów dofinansowywanych ze środków publicznych.

¹ © Transport Miejski i Regionalny, 2014. Wkład autorów w publikację: K. Grzelec 50%, O. Wyszomirski 50%.

Organizator publicznego transportu zbiorowego w świetle przepisów Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

W Ustawie o publicznym transporcie zbiorowym zdefiniowano organizatora publicznego transportu zbiorowego jako właściwą jednostkę samorządu terytorialnego albo ministra właściwego do spraw transportu, zapewniającego funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze².

W art. 7 ust. 1 Ustawy określono zakres działania i zasięg przewozów w pasażerskim transporcie zbiorowym. W odniesieniu do obszaru województwa wyróżnia się następujące szczeble organizacji transportu pasażerskiego, które tworzą podmioty realizujące funkcje organizatora transportu:

- gminę lub związek międzygminny;
- powiat lub związek powiatów;
- województwo;
- ministra właściwego do spraw transportu.

Do zadań organizatora transportu należy planowanie, organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Instrumentem planowania rozwoju transportu jest plan zintegrowanego rozwoju transportu publicznego, którego przygotowanie obowiązuje:

- gminy o liczbie co najmniej 50 tysięcy mieszkańców lub 80 tysięcy mieszkańców, jeżeli powierzono jej organizację przewozów na podstawie porozumień międzygminnych,
- powiaty o liczbie co najmniej 80 tysięcy mieszkańców lub 120 tysięcy mieszkańców, jeżeli powierzono im organizację przewozów na podstawie porozumień między powiatami;
- województwo,
- ministra właściwego do spraw transportu.

Większość zobowiązanych podmiotów przygotowała plan do końca marca 2014 roku, zgodnie z interpretacją zapisów Ustawy dotyczącej terminu wywiązania się z tego zadania.

W art. 15 ust. 1 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wskazano, że zakres działalności organizatorskiej ma w szczególności polegać na:

- badaniu i analizie potrzeb przewozowych;
- podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego;
- określaniu sposobu oznakowania środków transportu;
- ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego;

- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat;
- ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Najistotniejszym elementem zarządzania publicznym transportem zbiorowym jest finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 50 Ustawy, finansowanie to może polegać na:

- pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat za świadczone usługi,
- przekazywaniu operatorowi rekompensaty z tytułu stosowania ulg i uprawnień do przejazdów bezpłatnych lub poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem usług,
- udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportowych do realizacji przewozów.

Źródłami finansowania transportu publicznego poza przychodami z biletów i opłat dodatkowych są środki własne jednostek samorządu terytorialnego i środki z budżetu państwa. Regulacje zawarte w części dotyczącej finansowania usług publicznego transportu zbiorowego zawężają możliwość kształtowania podaży tych usług, w tym struktury podmiotowej.

Organizacja transportu pasażerskiego na poziomie gmin lub związków międzygminnych obejmuje gminne przewozy pasażerskie (określone w art. 4 ust. 1 pkt 4 Ustawy) i komunikację miejską (art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy). Rynek tych przewozów poddany został intensywnej restrukturyzacji w latach 90. XX wieku. Dominującymi formami organizacyjnymi na tym rynku cząstkowym są operatorzy realizujący funkcje organizatorskie i zarządy transportu, pełniące wyłącznie funkcje organizatorów transportu. W ostatnich latach, pod wpływem przepisów Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w wielu miastach, które nie zrobiły tego wcześniej, podjęto decyzję o oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej. Decyzje te nie zostały najczęściej wsparte koncepcjami systemowej organizacji podaży na rynku usług transportowych i w związku z tym przyjęły charakter fasadowych zmian, nie prowadzących do zwiększenia stopnia konkurencji pomiędzy operatorami i wydatnej

² Art. 4, ust. 1 pkt 9 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Dz.U. z 2011, Nr 5, poz. 13.

poprawy jakości świadczonych usług. Pomimo zdefiniowania zakresu przewozów gminnych i komunikacji miejskiej ich faktyczny zasięg wykracza w wielu przypadkach poza ustalenia formalne. Niektóre linie obsługiwane przez operatorów komunikacji miejskiej funkcjonują jako powiatowe i spełniając ustawowe wymagania formalne, uzyskują dodatkowe środki finansowe w postaci rekompensaty ulg z urzędów marszałkowskich.

Zakres usług i zasięg zbiorowego transportu pasażerskiego, organizowanego przez właściwego ministra do spraw transportu, zostały określone w planie transportowym i objęły wyłącznie wymienione w planie połączenia kolejowe³.

Największe zmiany, wynikające z przepisów Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w tym z konieczności przygotowania i realizacji zapisów zawartych w planach transportowych, zostaną wprowadzone w powiatowych i wojewódzkich przewozach pasażerskich.

Zakres tych zmian dotyczy przede wszystkim rozdzielenia funkcji organizatora przewozów i wyodrębnienia organizatora przewozów powiatowych i wojewódzkich⁴. W rezultacie nastąpi wydzielenie w ramach dotychczasowego rynku przewozów wojewódzkich rynków częściowych – powiatowych i rynku wojewódzkiego. Konsekwencje tego podziału zdeterminują zakres przestrzenny usług świadczonych na poszczególnych rynkach częściowych, zasady organizacji usług, w tym podaży, finansowanie i, co oczywiste, wpłyną także na popyt.

Analiza planów zrównoważonego rozwoju transportu publicznego w województwach wskazuje na podejmowanie zróżnicowanych działań w zakresie planowania sieci transportu w województwach i organizacji przewozów. Punktem wyjścia przy określaniu zakresu usług przewozowych w planach transportowych dla województw jest wyodrębnienie rynku przewozów wojewódzkich, obejmujących przewozy realizowane na obszarze co najmniej dwóch powiatów i nie wykraczające poza granice danego województwa. W przypadku linii funkcjonujących na obszarze więcej niż jednego województwa najczęściej przyjmuje się zasadę, że organizatorem takiej linii jest województwo, na obszarze którego realizowana jest większa część pracy eksploatacyjnej.

Procedura uchwalania planów, w tym zwłaszcza etapy konsultacji społecznych uwiaryściły, że część powiatów niegrodzkich była zupełnie nieprzygotowana na zmiany w organizacji rynku wynikające z Ustawy, w tym konieczności opracowania własnych, powiatowych planów transportowych.

Drugim etapem w znacznym stopniu zmieniającym układ sieci komunikacyjnej funkcjonującej na obszarze poszczególnych województw jest wyodrębnienie sieci użyteczności publicznej. Na tym etapie planowania, w poszczególnych województwach także zarysowują się istotne zmiany

w strategicznym podejściu do kształtowania sieci i zakresu usług, które na tej sieci będą realizowane. W niektórych planach zaadaptowano obecny układ połączeń międzypowiatowych niemal en bloc jako sieć użyteczności publicznej. W innych przypadkach sieć użyteczności publicznej utworzono w oparciu o linie kolejowe, uzupełniając je tylko kilkoma wybranymi liniami autobusowymi. W większości województw przyjęto założenie, że podstawową część siatki połączeń tworzyć będą linie kolejowe, natomiast linie autobusowe będą uzupełniały układ. Planowana sieć połączeń przedstawiona jest najczęściej w postaci wariantów o różnej intensywności obsługi. Określona w planach sieć połączeń wojewódzkich zdeterminuje zakres funkcji organizatorskich (także nie ujętych w Ustawie o publicznym transporcie zbiorowym) i sposób ich realizacji.

Plany transportowe powiatów grodzkich opierają się na planach dla miast (jeśli takie wcześniej zostały wykonane), obejmując także linie komunikacyjne zakwalifikowane, zgodnie z przyjętym ustawowym podziałem, jako linie powiatowe. Powiaty niegrodzkie stanęły przed koniecznością opracowania własnych planów i – podobnie jak w przypadku województwa samorządowego – określenia sieci usług użyteczności publicznej, a ponadto rozwiązania problemów organizowania przewozów. Ten ostatni aspekt dla wielu powiatów stanowi istotny problem ze względu na to, że dotychczas funkcję organizatora realizowało województwo lub funkcja organizatora przez dany powiat realizowana była w bardzo ograniczonym zakresie (np. w odniesieniu wyłącznie do przewozów szkolnych).

W zasadzie zarówno w powiatowych, jak i wojewódzkich planach transportowych nie precyzuje się zasad funkcjonowania organizatorów transportu i w konsekwencji jednego z najistotniejszych aspektów organizacji i zarządzania transportem pasażerskim w województwie – integracji, w sposób wykraczający poza wskazanie jej celów i instrumentów.

W większości dokumentów, planując działalność organizatora transportu pasażerskiego, ograniczono się do przywołania stosownych zapisów Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Znacznie rzadziej plany odnoszą się do kwestii merytorycznych związanych z formą organizacyjną, usytuowaniem organizatora jako podmiotu w ramach struktur danej jednostki samorządu terytorialnego, zasad funkcjonowania i kontraktowania operatorów oraz finansowania funkcjonowania i rozwoju transportu pasażerskiego. Ta zachowawczość samorządów jest zrozumiała i częściowo uzasadniona, przede wszystkim w kontekście formalno-prawnym. Procedury uchwalania planu transportowego powodują, że przyjęcie określonej szczegółowości planowania może skutecznie uniemożliwić organizatorowi elastyczne działanie. W połączeniu z wieloma innymi ograniczeniami formalno-prawnymi, które regulują funkcjonowanie transportu pasażerskiego w Polsce, uszczegółowienie planowanej oferty przewozowej lub zasad funkcjonowania organizatora może mieć negatywne konsekwencje dla jakości świadczonych usług. Kontekst formalno-prawny, który spowodował planowanie działalności organizatora najczęściej jako ogólnych założeń, związany jest także z trudnościami w interpretacji

³ Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie w transporcie kolejowym. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2012.

⁴ Art. 4, ust 1 pkt 10 i 25 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Dz.U. z 2011, Nr 5, poz. 13.

obowiązującego prawa, zwłaszcza w zakresie finansowania transportu pasażerskiego z budżetu państwa. Będzie o tym mowa w dalszej części niniejszego artykułu.

Przestanki i istota oddzielenia działalności organizatorskiej od przewozowej

Przystępując do przygotowania koncepcji funkcjonowania pasażerskiego transportu regionalnego, warto uwzględnić dobre praktyki z rynku transportu miejskiego (przede wszystkim w zakresie możliwości adaptacji sprawdzonych sposobów organizacji rynku przewozów użyteczności publicznej), ale także ograniczenia, jakie napotykają organizatorzy przewozów w istniejących uwarunkowaniach ekonomicznych, społeczno-politycznych i formalno-prawnych⁵.

Korzyści rozwiązania, polegającego na oddzieleniu sfery organizacji od sfery realizacji przewozów, powołaniu zarządu transportu pasażerskiego i wprowadzeniu konkurencji między przewoźnikami, wynikają z istoty konkurencji jako mechanizmu wymuszającego wysoką efektywność działania wobec zagrożenia pozycji na rynku. Przedsiębiorstwo, poddane na rynku presji konkurencji, musi dążyć do jak najlepszego zaspokajania oczekiwań nabywcy. Konkurencja na rynku w sferze realizacji przewozów zapewnia organizatorowi nabywającemu usługi przewozowe weryfikację poziomu ich kosztów.

Celem działalności organizatora jest takie kształtowanie podaży struktury rynku, aby zapewnione zostały warunki długotrwałego rozwoju oferty przewozowej. Rolą organizatora jest więc niedopuszczenie do sytuacji, w której jeden duży operator zdominuje rynek, wpływając negatywnie na efektywność całego systemu. Z tego powodu adaptacja modelu regulowanej konkurencji zakłada często demonopolizację rynku.

Bardzo ważnym czynnikiem determinującym efektywność transportu regulowanego, funkcjonującego w warunkach konkurencji, jest mechanizm przetargowego doboru przewoźników do realizacji zadań przewozowych i uzależnienia wynagrodzenia za świadczone usługi nie tylko od liczby usług (np. zrealizowanych wozokilometrów czy liczby przewiezionych pasażerów, ale także od ich jakości).

Korzystając z doświadczeń zarządów transportu miejskiego, należy zwrócić uwagę, że organizator transportu powinien być aktywnym, a nie biernym uczestnikiem rynku usług pasażerskiego transportu zbiorowego. Oznacza to konieczność zapewnienia organizatorowi transportu możliwości kształtowania oferty przewozowej na podstawie wyników badań potrzeb przewozowych i popytu oraz preferencji i zachowań transportowych mieszkańców, a także jej elastycznej realizacji. Z drugiej strony organizator powinien mieć także możliwość zatrudniania przewoźników według zasad, które uzna za najkorzystniejsze w danych, specyficznych warunkach funkcjonowania określonego rynku cząstkowego oraz kontrolowania ilości i jakości świadczo-

nych usług przez operatorów i ich wynagradzania stosownie do wyników przeprowadzonych kontroli.

Oddzielenie działalności organizatorskiej od przewozowej i funkcjonowanie operatorów na rynku konkurencyjnym jest rozwiązaniem, które w największym stopniu może pogodzić wysoką efektywność podaży i jednoczesną potrzebę jej regulacji, wynikającą z konieczności zapewnienia zintegrowanej oferty usług oraz realizacji celów polityki gospodarczej i społecznej. Ten sposób regulacji rynku jest najbardziej zbliżony do mechanizmów rynkowych i może charakteryzować się wysoką efektywnością, pod warunkiem jak najszerzego wykorzystania rozwiązań modelowych⁶.

Zakres działalności organizatora transportu regionalnego

Funkcje organizatora transportu publicznego, określone w art. 8 i 15 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w znacznym stopniu zostały zdeterminowane aspektami formalno-prawnymi. Funkcjonowanie organizatora transportu regionalnego musi charakteryzować wykorzystanie nowoczesnych instrumentów zarządzania, w tym:

- marketingu,
- finansów,
- gospodarowania majątkiem rzeczowym,
- zarządzania kadrami,
- systemów informacji.

Marketing oznacza działania, polegające na dążeniu do realizacji własnych celów, przez jak najlepsze zaspokajanie potrzeb i pragnień klientów. Gospodarka finansowa w transporcie regionalnym podporządkowuje politykę finansową celom rynkowym oraz polityki transportowej i społecznej. Gospodarowanie majątkiem rzeczowym uwzględnia funkcjonowanie konkurencji w sferze dostaw taboru i dostaw materiałów eksploatacyjnych. Zarządzanie kadrami związane jest z funkcjonowaniem określonego rynku pracy i uwzględnia jego specyficzne cechy, wynikające ze struktury zawodowej pracowników i stosowanych rozwiązań w zakresie ich wynagradzania.

Struktura organizacyjna regionalnego zarządu transportu powinna zostać ukształtowana w nawiązaniu do zadań przekazanych tej jednostce do realizacji. W celu kompleksowej integracji funkcjonowania transportu regionalnego do szczegółowych zadań zarządu powinno należeć:

- badanie i analiza rynku transportu regionalnego;
- planowanie i koordynowanie rozwoju transportu regionalnego;
- kształtowanie oferty przewozowej, w tym aktualizacja i koordynacja rozkładów jazdy;
- określanie zakresu usług dofinansowywanych przez władze publiczne ze względu na cele polityki transportowej i społecznej;
- zawieranie z operatorami umów na zamawiane usługi przewozowe;

⁵ O. Wyszomirski, *Proces integracji pasażerskiego transportu drogowego w regionach*, w: *Pasażerski transport regionalny – współczesne wyzwania*, pod. red. E. Załogi. „Problemy Transportu i Logistyki”, 2012, nr 16, 175.

⁶ Patr.: O. Wyszomirski, *Modelowe ujęcie organizacji i zarządzania komunikacją miejską*, „Transport Miejski” 2003, nr 2, s. 5.

- realizacja płatności za zamawiane usługi przewozowe;
- wydawanie zezwoleń i potwierdzeń zgłoszenia przewozu;
- integracja wewnętrzna regionalnego pasażerskiego transportu drogowego;
- integracja regionalnego pasażerskiego transportu drogowego z regionalnym transportem kolejowym i transportem miejskim w możliwym zakresie, przy obowiązujących ograniczeniach prawnych i finansowych;
- ocena i kontrola realizacji przez operatorów i przewoźników usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- przygotowywanie projektów i uchwalanie opłat za przewozy;
- ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora;
- określanie niezbędnego poziomu dopłat budżetowych do usług transportu regionalnego;
- przygotowywanie i udostępnianie informacji o funkcjonowaniu transportu regionalnego;
- określanie przystanków i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- określanie zasad funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych;
- określanie sposobu oznakowania pojazdów regionalnego transportu regionalnego wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- promocja usług transportu regionalnego.

Z punktu widzenia celów integracji transportu regionalnego (organizowanego przez województwo i powiaty) właściwym rozwiązaniem jest realizowanie funkcji organizatorskich przez jeden podmiot w odniesieniu do obszaru całego województwa. Oznacza to, że powołany przez władze wojewódzkie zarząd transportu regionalnego powinien pełnić także określone funkcje organizatorskie w odniesieniu do linii, których formalnym organizatorem są powiaty. Jest to uzasadnione względami organizacyjnymi, koordynacją oferty przewozowej w zakresie rozkładów jazdy i taryf oraz kosztami działalności organizatorskiej. Powołany na szczeblu województwa samorządowego zarząd transportu regionalnego realizowałby wybrane funkcje organizatorskie w odniesieniu do powiatowych przewozów pasażerskich użyteczności publicznej, na podstawie stosownych porozumień zawieranych przez starostwa powiatowe, i urząd marszałkowski. Alternatywą dla takiego rozwiązania jest realizowanie funkcji organizatorskich przez zarządy transportu powiatowego, utworzone przez starostwa powiatowe i poddanie oferty przewozowej powiatowych przewozów pasażerskich użyteczności publicznej koordynacji (integracji) z ofertą zarządu transportu regionalnego (wojewódzkimi przewozami pasażerskimi użyteczności publicznej). Jest to jednak rozwiązanie mniej efektywne, biorąc pod uwagę poziom koordynacji ofert organizatorów (możliwość występowania konfliktów interesów pomiędzy podmiotami, w tym o charakterze biurokratycznym, oraz różnic w podejściu strategicznym do kształtowania oferty przewozowej) i dublowanie funkcji, a w rezultacie kosztów organizatorów.

Forma organizacyjno-prawna zarządu transportu regionalnego

Funkcjonowanie regionalnego (powiatowego) zarządu transportu powinno charakteryzować się elastycznością i sprawnością decyzyjną. Sprawność działania organizatora transportu zapewniają takie czynniki jak: ilość i jakość świadczonych usług, przebieg procesów decyzyjnych, zakres realizowanych działań zarządczych i personel. W ocenie efektywności organizacyjnej można wyróżnić efektywność:

- rzeczową, odnoszącą się do realizacji misji organizatora;
- ekonomiczną, wyrażającą relację między efektami a nakładami;
- systemową, odzwierciedlającą zdolność organizatora do funkcjonowania w danym otoczeniu;
- polityczno-społeczną, odnoszącą się do relacji organizacji z otoczeniem, w tym do zdolności utrwalania celów polityczno-społecznych;
- behawioralną, wyrażającą zdolność do realizowania celów i interesów organizatora.

Na efektywność funkcjonowania organizatora wpływa stopień sformalizowania powiązań łączących poszczególne podsystemy i komórki. Wybór formy organizacyjno-prawnej zarządu transportu miejskiego determinuje jego podatność na zasady efektywnego funkcjonowania, ponieważ określone są:

- zakres ponoszonego ryzyka i odpowiedzialności,
- zakres i stopień niezależności decyzyjnej kierownictwa,
- źródła finansowania działalności,
- zasady opodatkowania,
- zasady podziału nadwyżki finansowej lub pokrywania niedoboru finansowego (straty).

Zarząd transportu regionalnego (powiatowego), w świetle obowiązującego w Polsce prawa, może być powoływany w formie:

- wydziału urzędu marszałkowskiego (starostwa powiatowego),
- jednostki budżetowej urzędu marszałkowskiego (starostwa powiatowego),
- spółki z o.o. jednostki (jednostek) samorządu terytorialnego,
- związku powiatów.

Powołanie zarządu transportu w formie wydziału urzędu (starostwa) charakteryzować się będzie dużym stopniem formalizacji decyzyjnej, małą elastycznością w kształtowaniu oferty przewozowej, podatnością na ręczne sterowanie (nieformalne naciski wpływające na ilość i jakość świadczonych usług oraz kształtowanie podaży). Także systemy motywacyjne obowiązujące w urzędach należy uznać za nieodpowiednie w stosunku do roli organizatora na rynku usług przewozowych i modelowego zakresu realizowanych funkcji organizatorskich. Jednostkę budżetową charakteryzują te same wady, chociaż ich zakres i intensywność oddziaływania są mniejsze niż w przypadku podmiotu utworzonego w ramach struktur urzędu (starostwa). W najmniejszym

stopniu przedstawionymi wadami obciążona jest spółka z o.o. Główną wadą tej formy organizacyjnej jest konieczność płacenia VAT od dopłat budżetowych w przypadku przyjęcia zasady finansowania usług przewozowych brutto.

Wybór określonej formy organizacyjnej dla zarządu transportu powinien być podyktowany zakresem funkcji realizowanych przez organizatora transportu. Im większy zakres funkcji typowo rynkowych, związanych z kształtowaniem oferty przewozowej, tym bardziej adekwatną formą organizacyjną dla organizatora transportu będzie spółka z o.o.

W praktyce, poza wymienionymi czynnikami, wybór określonej formy organizacyjnej jest rezultatem poglądów polityków samorządowych na zasady zarządzania w podległych im sferach działalności gospodarczej i znajomością przez nich nowoczesnych form zarządzania oraz możliwościami zatrudnienia wysokokwalifikowanych specjalistów.

Dodatkowymi determinantami wyboru określonej formy organizacyjnej dla zarządu transportu są uwarunkowania formalno-prawne. Na przykład powołanie zarządu transportu przez kilka powiatów w formie związku powiatów ogranicza możliwość (głębokość) integracji transportu powiatowego i wojewódzkiego. Po pierwsze utworzenie zarządu transportu na szczeblu związku powiatów powoduje, że możliwość współpracy powiatów nie będących członkami związku może się ograniczać tylko do porozumień np. w sprawie honorowania biletów, ale nie w sprawie powierzenia związkowi powiatów zadań w zakresie organizowania transportu publicznego. Także współpraca związku powiatów i zarządu transportu utworzonego na szczeblu województwa samorządowego będzie ograniczona, ponieważ nie ma np. możliwości powierzenia przez samorząd województwa realizacji zadań w zakresie organizacji transportu publicznego związkowi powiatów⁷.

Konstruując model funkcjonowania zarządu transportu, należy więc w pierwszej kolejności uwzględnić planowane do osiągnięcia cele, zwłaszcza w zakresie integracji transportu publicznego, a następnie poddać analizie, która z możliwych form organizacyjnych pozwoli na ich realizację w największym stopniu. Przyjęcie odwrotnej kolejności spowoduje, że niektóre cele nie zostaną zrealizowane, a skala integracji oferty przewozowej nie będzie odpowiadać potrzebom pasażerów.

Kształtowanie podaży na rynku przewozów pasażerskich w województwie

Pierwszym etapem kształtowania podaży na rynku przewozów pasażerskich w województwie jest określenie rynku usług użyteczności publicznej. Użyteczność publiczna jest definiowana jako usługi⁸:

- których dostępność jest zapewniona na podanych do publicznej wiadomości równych zasadach,

- które są ekonomicznie dostępne dla słabszych grup społeczeństwa,
- mające podstawowe znaczenie dla społeczeństwa lub pewnych grup społecznych,
- które są świadczone lub zamawiane przez właściwe władze publiczne.

Populistyczne podejście do problematyki użyteczności publicznej będzie skłaniać decydentów do określenia zakresu usług użyteczności publicznej niezależnie od wartości postrzeganej przez społeczeństwo oraz od kosztów własnych i społecznych ich wytworzenia. Może to prowadzić do marnotrawstwa zdolności przewozowej i w konsekwencji pieniędzy publicznych. Z drugiej strony, niebezpieczne, z punktu widzenia realizacji celów polityki transportowej i społecznej, jest ograniczanie zakresu usług realizowanych w ramach sieci użyteczności publicznej tylko do tych połączeń (lub nawet kursów), które są nierentowne, a ich funkcjonowanie jest związane z zaspokajaniem wyłącznie obligatoryjnych potrzeb przewozowych (dojazdy do pracy i miejsc nauki).

Sieć użyteczności publicznej, aby przyczynić się do realizacji celów polityki transportowej i społecznej, przez długi czas musi być atrakcyjna dla mieszkańców. Jednym z podstawowych warunków decydujących o atrakcyjności jest możliwość realizacji zróżnicowanych rodzajów potrzeb przewozowych za pośrednictwem usług tworzących ofertę przewozową sieci użyteczności publicznej. Odpowiednio szeroki zakres usług, dostosowany do oczekiwań klientów, oraz ich integracja są dwoma podstawowymi warunkami, które wyznaczają poziom jakości oczekiwanej przez mieszkańców.

Próby zdefiniowania usług kwalifikowanych do sieci użyteczności publicznej podjęto w Planie zintegrowanego rozwoju transportu publicznego w województwie pomorskim. W planie przyjęto, że celami funkcjonowania sieci użyteczności publicznej są:

- zwiększenie udziału transportu zbiorowego w podróżach, powodujące zmniejszenie udziału indywidualnego transportu samochodowego w obszarach największej kongestii oraz obszarach cennych z ekologicznego punktu widzenia;
- zapewnienie realizacji międzypowiatowych podróży obligatoryjnych (związanych z pracą i nauką);
- poprawa dostępności do ważnych ośrodków regionalnych: Trójmiasta i Słupska, w szczególności obszarów położonych poza 60-minutową izochroną dostępności czasowej;
- poprawa dostępności do ważnych węzłów transportowych (lotniska, porty morskie, dworce kolejowe) jako istotnych węzłów integracyjnych, umożliwiających realizację międzypowiatowych łańcuchów podróży;
- poprawa dostępności do sąsiadujących miast powiatowych, a także do sąsiadujących powiatów ościennych województw umożliwiającą współpracę gospodarczą, edukacyjną i pożytku publicznego między sąsiednimi rejonami.

⁷ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gliwicach II SA/GI 845/13. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B92AA0156D>, Dostęp w dniu 10.05.2014 r.

⁸ I. Bergel, *Usługi publicznej transportu pasażerskim*. „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 12, s.11, [za:] B. Liberadzki, *Public Service Regulation: the political context, New Legal Framework for Passenger Traffic in Europe: Policy implication and implementation constraints* – Conference documents, Warsaw, 5th March 2008.

Sieć użyteczności publicznej w województwie pomorskim tworzyć będą trzy kategorie linii kolejowych i autobusowych o zróżnicowanym znaczeniu dla obsługi regionu:

- szkieletowe,
- dowozowe,
- uzupełniające.

W planie transportowym dla województwa pomorskiego podano także procedurę kwalifikowania połączeń do wojewódzkich przewozów użyteczności publicznej⁹.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w art. 5 ust. 1 określa, że „publiczny transport zbiorowy odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007”. Funkcjonowanie transportu zbiorowego w warunkach konkurencji regulowanej oznacza oddzielenie funkcji organizatora od realizatora przewozów i wprowadzenie konkurencji pomiędzy operatorami. Analizy funkcjonowania rynków transportu miejskiego wskazują, że najefektywniejszym rozwiązaniem w zakresie organizacji i struktury podaży jest rynek, w którym oddzielono działalność organizatorską od przewozowej i na którym funkcjonuje kilku przewoźników ubiegających się o realizację zadań przewozowych. Z kolei najmniej efektywnym rozwiązaniem, charakteryzującym się mniejszą efektywnością niż funkcjonowanie jednego monopolistycznego operatora łączącego funkcję organizatora i realizatora usług, jest powołanie organizatora transportu i utrzymywanie monopolu w sferze realizacji usług przewozowych¹⁰.

Pomimo wskazania konkurencji regulowanej jako właściwej formy rynku dla realizacji usług transportu publicznego, w Ustawie dopuszczona została możliwość zawierania umów bezpośrednio z własnym operatorem (podmiotem wewnętrznym), z pominięciem procedur przetargowych i bezprzetargowego powierzenia usług w sytuacji, gdy ich liczba nie przekracza określonego w ustawie limitu. Zawieranie umów z własnymi operatorami będzie z pewnością egzekwowane w województwach i powiatach, w których samorządy są udziałowcami operatorów¹¹. Także relatywnie niewielka liczba usług, która będzie realizowana w ramach sieci użyteczności publicznej, może skłaniać samorządy do zawierania umów przewozowych z pominięciem procedur prawa zamówień publicznych.

Kształtowaniu podaży na rynkach cząstkowych pasażerskiego transportu zbiorowego w warunkach konkurencji w Polsce nie sprzyjają:

- przekonanie władz publicznych, że pewniejsze rezultaty w zakresie ilości i jakości świadczonych usług osiąga się w warunkach bezpośredniego nadzoru nad funkcjonowaniem operatorów (poprzez udziały i rady nadzorcze);

- dofinansowywanie ze środków budżetowych zakupu taboru i obejmowanie na tej podstawie udziałów w majątku operatorów;
- prawo zamówień publicznych ograniczające elastyczność wyboru operatora w trybie przetargowym poprzez niejednoznaczne przepisy i procedury;
- siła polityczno-społeczna oddziaływania operatorów (zwłaszcza kolejowych), zmierzających do ograniczenia konkurencji i tworzenia pozaekonomicznych barier wejścia na rynek usług przewozowych;
- błędy w procesie restrukturyzacji kolei.

W procesach kształtowania podaży usług regionalnego transportu pasażerskiego należy także uwzględnić przewidywane otwarcie krajowych przewozów pasażerskich dla innych operatorów w ramach wprowadzania w Polsce tzw. IV pakietu kolejowego¹². Zgodnie z wytycznymi tego pakietu każdy z operatorów będzie miał równy dostęp do europejskiej infrastruktury kolejowej i świadczenia usług.

Poważnym niebezpieczeństwem związanym z funkcjonowaniem zarządów transportu regionalnego jest ich powołanie w nieefektywnej formie organizacyjnej, ograniczanie zadań organizatora, poprzez sprowadzenie ich do minimum wymaganego w ustawie, i rezygnacja z wprowadzenia konkurencji w realizacji usług przewozowych. Pozycja organizatora transportu ograniczy się wówczas do administrowania siecią użyteczności publicznej i grozi jej ukształtowaniem w sposób podporządkowany partykularnym interesom operatorów. W takiej sytuacji organizator transportu powinien dążyć do przekształcenia rynku zmonopolizowanego w rynek kontestowalny, w którym dla realizatora usług istnieje stałe zagrożenie wejścia na rynek potencjalnej konkurencji.

Zgodnie w treścią art. 51 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym źródłami finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej mogą być: środki własne jednostki samorządu terytorialnego będącej operatorem, środki z budżetu państwa oraz wpływy z biletów i opłat dodatkowych. Źródła finansowania transportu publicznego wymienione w przywołanym artykule wskazują na możliwość finansowania transportu pasażerskiego w województwie na zasadach brutto lub netto.

Cechą charakterystyczną umów brutto jest zawieranie kontraktu na realizację przewozów, w ramach którego operator uzyskuje zapłatę za zrealizowane usługi, a przychody z biletów są przychodem organizatora transportu. Miernikiem zapłaty otrzymywanej przez operatora jest najczęściej wielkość zakontraktowanej i zrealizowanej pracy eksploatacyjnej. Wysokość otrzymywanego przez operatora wynagrodzenia jest uzależniona od realizacji przyjętych w umowie wskaźników ilości i jakości świadczonych usług. Rozkłady jazdy poszczególnych linii układa organizator transportu i w ramach przewidzianych procedur kontraktowania usług zleca ich realizację operatorom. Organizator ustala taryfy, tj. decyduje o poziomie i strukturze cen biletów, a także o rodzaju systemu biletowego. Organizator emituje bilety ważne w całej sieci uży-

⁹ Plan zintegrowanego rozwoju transportu publicznego w województwie pomorskim. Gdańsk, luty 2014, s. 35–42.

¹⁰ M. Wolański, *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*. Oficyna Wydawnicza. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Warszawa 2011, s. 109–133

¹¹ W przypadku, gdy jst nie posiada 100% udziałów operatora wymagana jest umowa w formie koncesji na usługi.

¹² Pakiet ten tworzą dyrektywy i przepisy dotyczące kolejowego przewozu osób.

teczności publicznej według kryterium ważności danego biletu (na kurs, trasę, obszar, na określony czas). Organizator gromadzi środki finansowe w postaci przychodów ze sprzedaży biletów i środków budżetowych. Środki te są redystrybuowane w postaci wynagrodzenia za przewozy dla poszczególnych operatorów. W warunkach finansowania brutto operatorzy nie uzyskują przychodów ze sprzedaży biletów i rekompensat z tytułu utraconych przychodów, otrzymują jedną kwotę (zapłatę) z tytułu usług zrealizowanych zgodnie z rozkładem jazdy.

Zastosowanie modelu opartego na kontraktowaniu brutto charakteryzują:

- realizacja celów polityki transportowej i społecznej za pomocą rozkładów jazdy i cen usług;
- możliwość pełnej integracji taryfowo-biletowej w ramach usług regionalnego transportu kolejowego, regionalnego transportu autobusowego, regionalnego transportu kolejowego i autobusowego oraz docelowo transportu regionalnego i miejskiego;
- przeniesienie ryzyka ekonomicznego w zakresie przychodów ze sprzedaży biletów na organizatora;
- rozłożenie ryzyka ekonomicznego w zakresie kosztów transportu regionalnego na organizatora i operatora;
- relatywnie wyższy niż w modelach finansowania netto koszt organizatora związany z szerszym zakresem funkcji organizatorskich, realizowanych przez publicznego organizatora;
- niższy koszt zakupu usług przewozowych w porównaniu z kontraktowaniem netto (operatorzy nie ponoszą ryzyka rynkowego i nie realizują funkcji organizatorskich).

Cechą charakterystyczną umów netto jest zawieranie kontraktu na realizację przewozów, w ramach którego operator uzyskuje zapłatę za zrealizowane usługi, a częścią zapłaty za zrealizowane usługi są przychody z biletów, które są przychodem operatora.

Zastosowanie modelu opartego na finansowaniu netto będzie charakteryzować:

- realizacja celów polityki transportowej i społecznej za pomocą rozkładów jazdy i niektórych cen usług;
- częściowa integracja biletowa w ramach biletu zintegrowanego, obejmującego usługi regionalnego transportu kolejowego, regionalnego transportu autobusowego, regionalnego transportu kolejowego i autobusowego oraz docelowo transportu regionalnego i miejskiego;
- przeniesienie ryzyka ekonomicznego w zakresie przychodów ze sprzedaży biletów na operatora;
- przeniesienie ryzyka ekonomicznego w zakresie kosztów na operatora;
- finansowanie transportu regionalnego przy zachowaniu zasady honorowania ulg ustawowych (wynika z obecnie obowiązujących przepisów);
- relatywnie niższy niż w modelu finansowania brutto koszt organizatora, związany z węższym zakresem funkcji organizatorskich, realizowanych przez publicznego organizatora (emitowanie i sprzedaż większości biletów są zadaniem operatora),

- zakup tylko wybranych usług, które nie byłyby świadczone bez dopłaty budżetowej;
- wyższy koszt zakupu usług przewozowych w porównaniu z finansowaniem brutto (operatorzy ponoszą ryzyko rynkowe i realizują część funkcji organizatorskich).

Możliwość zastosowania modelu brutto w organizacji transportu publicznego w województwie jest uzależniona od interpretacji przepisu z art. 50 ust. 2 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w którym wskazuje się, że uprawnionym do otrzymywania rekompensaty za świadczone usługi przewozowe jest operator. Ponieważ istotą modelu brutto jest przekazywanie operatorowi wyłącznie zapłaty za zrealizowane usługi przewozowe, rekompensata ulg z budżetu państwa „zasila” wyłącznie budżet organizatora. Sformułowanie przepisu ust. 2 przez ustawodawcę w Ustawie o publicznym transporcie zbiorowym może wykluczać możliwość uzyskiwania środków finansowych z budżetu państwa w modelu brutto, co de facto oznaczałoby pokrywanie rekompensaty z tytułu ulg ustawowych ze środków budżetowych samorządu. Także wybór określonych zasad kontraktowania operatorów w świetle możliwości uzyskiwania rekompensaty budzi określone wątpliwości formalno-prawne¹³. Te niejednoznaczności formalne muszą zostać rozstrzygnięte przez ustawodawcę lub odpowiedni organ władzy centralnej.

Integracja transportu regionalnego oraz regionalnego i miejskiego

Integracja transportu publicznego w województwie może być realizowana na czterech poziomach:

- instytucjonalnym,
- taryfowo-biletowym,
- rozkładów jazdy,
- informacji o usługach.

O efektywności procesów integracji transportu publicznego w województwie będą decydować aspekty organizacyjno-zarządcze i umiejętność wykorzystania nowoczesnych narzędzi integracji, do których można zaliczyć:

- elektroniczne systemy biletowe,
- programy komputerowe do układania i koordynacji rozkładów jazdy,
- elektroniczną informację przystankową i umieszczoną w pojazdach,
- aplikacje umieszczane na witrynach internetowych organizatorów transportu (np. wyszukiwarki połączeń).

Integracja transportu publicznego w województwie w pierwszej kolejności powinna dotyczyć oferty wojewódzkich i powiatowych przewozów pasażerskich. Planując integrację transportu publicznego w aspekcie instytucjonalnym,

¹³ Patrz: stanowisko kancelarii prawnej Klatka i Partnerzy: <http://www.prawotransportowe.pl/porady/02-2011-czy-operator-wybrany-w-przetargu-moze-dostac-rekompensate>

należy uwzględnić ograniczenia formalno-prawne, które przedstawiono wcześniej. Integracja wojewódzkich i powiatowych przewozów pasażerskich może być realizowana poprzez:

- porozumienia powiatów i województwa w sprawie powierzenia organizacji usług zarządowi transportu utworzonemu przez województwo samorządowe,
- porozumienia taryfowo-biletowe zawierane przez województwo (zarząd transportu wojewódzkiego) i powiaty (zarząd transportu powiatowego) lub związek powiatów,
- udziały określonych jednostek samorządu terytorialnego w zarządzie transportu powołanym jako spółka z o.o.

Wybór określonej formy współpracy instytucjonalnej będzie determinował głębokość integracji transportu publicznego w województwie. Potencjalnie największy zakres integracji możliwy jest w ramach powierzenia organizacji usług jednemu zarządowi transportu lub poprzez utworzenie zarządu w formie spółki z o.o.

Powołanie zarządu transportu regionalnego umożliwia zintegrowanie oferty przewozowej użyteczności publicznej. Integracja obejmuje wówczas koordynację rozkładów jazdy w ramach regionalnej komunikacji autobusowej, w ramach regionalnej komunikacji kolejowej oraz pomiędzy regionalną komunikacją autobusową i kolejową. Organizator transportu regionalnego powinien wprowadzić bilety zintegrowane (traktowane jako minimalny zakres integracji taryfowo-biletowej), umożliwiające realizowanie podróży w dowolnych relacjach wszystkimi środkami transportu, które będą obsługiwać tę relację w ramach sieci użyteczności publicznej. Z tytułu honorowania biletów zintegrowanych, operatorzy powinni w warunkach umów netto otrzymywać dopłatę do usług, ponieważ ceny tych biletów (na atrakcyjnym dla pasażerów poziomie) będą obniżać przychody z biletów.

W celu zapewnienia realizacji podróży na podstawie jednego zintegrowanego biletu w relacji „drzwi-drzwi”, organizator transportu regionalnego, na podstawie porozumień z organizatorami transportu miejskiego powinien wprowadzać do oferty taryfowo-biletowej bilety zintegrowane umożliwiające realizowanie podróży środkami transportu regionalnego i miejskiego. Taryfą zintegrowaną w pierwszej kolejności powinny zostać objęte bilety okresowe.

Podsumowanie

Funkcjonowanie organizatora publicznego transportu zbiorowego jest w znacznym stopniu zdeterminowane przez Ustawę o publicznym transporcie zbiorowym z 2010 r. Najistotniejszym elementem zarządzania publicznym transportem zbiorowym jest finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, determinowane z jednej strony uwarunkowaniami formalno-prawnymi, z drugiej możliwościami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego organizującymi ten transport.

Podstawą zmian w organizacji transportu regionalnego, wynikającą z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, będzie powołanie zarządów tego transportu. W krańcowych przypadkach może dojść do podziału dotychczasowego rynku przewozów wojewódzkich na rynki cząstkowe: powiatowe i wojewódzkie.

Oddzielenie działalności organizatorskiej od przewozowej należy uznać za właściwy kierunek zmian, biorąc pod uwagę doświadczenia transportu miejskiego. Błędem byłoby jednak dopuszczenie do podziału rynku wojewódzkiego na kilka cząstkowych.

Organizator transportu regionalnego powinien być aktywnym uczestnikiem rynku, zapewniając odpowiedni poziom konkurencji wśród operatorów oraz wysoki poziom świadczonych przez nich usług. W tym celu powinien wykorzystywać nowoczesne instrumenty zarządzania. Kluczowe znaczenie ma więc zapewnienie mu odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej.

Konstruując model funkcjonowania zarządu transportu regionalnego, należy w pierwszej kolejności uwzględnić planowane cele do osiągnięcia, zwłaszcza w zakresie integracji transportu. Ważne znaczenie będzie mieć zapewnienie wystarczającego zakresu usług o charakterze użyteczności publicznej kontrolowanych przez zarząd transportu. Niezbędne będzie dokonanie wyboru modelu kontraktowania tych usług pomiędzy modelem brutto i netto. Specyfika funkcjonowania oraz uwarunkowania formalno-prawne i finansowe przemawiają na korzyść modelu netto. Dla efektywnego wprowadzenia modelu brutto konieczne są określone zmiany prawne, dotyczące refundowania ulg w opłatach z budżetu państwa.

Powołanie zarządu transportu regionalnego pozwala na odpowiedni zakres integracji tego transportu. Będzie on uzależniony od wyboru jej poziomu oraz narzędzi. Najważniejsze jest zapewnienie integracji ofert przewozowych transportu regionalnego autobusowego i kolejowego wewnątrz tych rodzajów transportu i między nimi. Docelowo trzeba zmierzać do integracji transportu regionalnego z miejskim.

Literatura

1. *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie w transporcie kolejowym*. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2012.
2. Wyszomirski O., *Kształtowanie funkcjonowania i rozwoju regionalnego pasażerskiego transportu drogowego w świetle Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, w: *Pasażerski transport regionalny – współczesne wyzwania*, pod. red. E. Załogi. „Problemy Transportu i Logistyki”, 2012, nr 16.
3. Wyszomirski O., *Modelowe ujęcie organizacji i zarządzania komunikacją miejską*, „Transport Miejski” 2003, nr 2.
4. I. Bergel, *Usługi publiczne w transporcie pasażerskim*. „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 12.
5. *Plan zintegrowanego rozwoju transportu publicznego w województwie pomorskim*, Gdańsk, luty 2014.
6. M. Wolański, *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2011