



Autobus PKS Gdynia S.A. przed dworcem kolejowym Gdynia Główna Osobowa

Krzysztof Grzelec, Olgierd Wyszomirski

Regionalizacja zbiorowego transportu pasażerskiego w Polsce

W artykule przedstawiono problem regionalizacji zbiorowego transportu pasażerskiego w Polsce. Celem artykułu jest zaprojektowanie odpowiedniego modelu organizacyjno-zarządczego tego transportu oraz dostosowanego do niego mechanizmu finansowania działalności przewozowej. W strukturze artykułu wyodrębniono w kolejności części poświęcone procesowi regionalizacji transportu pasażerskiego, funkcjonowaniu transportu regionalnego w wybranych krajach Unii Europejskiej, funkcjonowaniu transportu regionalnego w Polsce w świetle wojewódzkich planów transportowych oraz kierunkom restrukturyzacji transportu regionalnego w Polsce. W ramach ostatniej części zaprezentowano rozważania na temat przesłanek powołania zarządu transportu regionalnego jako podmiotu organizującego i zarządzającego usługami transportu regionalnego oraz finansowania działalności zintegrowanego transportu regionalnego.

Słowa kluczowe: transport regionalny, funkcjonowanie, organizacja i zarządzanie, finansowanie.

Wprowadzenie

Funkcjonowanie regionalnego transportu pasażerskiego w naszym kraju powinno ulec zasadniczej zmianie. Jej podstawy prawne mają zostać sformułowane w znowelizowanej ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Ważne znaczenie będzie miało wprowadzenie odpowiedniego modelu organizacyjno-zarządczego i dostosowanie do niego mechanizmu finansowania działalności przewozowej.

Określonych wzorców w zakresie funkcjonowania zintegrowanego transportu regionalnego dla warunków polskich są w stanie dostarczyć rozwiązania przyjęte w niektórych krajach Unii Europejskiej. Pod uwagę powinny być też wzięte zamierzenia rozwojowe sprecyzowane w wojewódzkich planach transportowych.

1. Proces regionalizacji transportu pasażerskiego

Regionalny pasażerski transport drogowy stanowi istotny element systemu transportowego naszego kraju. Jest on organizowany i realizowany głównie przez przedsiębiorstwa transportu drogowego i kolejowego.

Podstawowym konkurentem regionalnego pasażerskiego transportu drogowego jest transport indywidualny, realizowany własnymi samochodami osobowymi, który rozwinął się szczególnie intensywnie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Prawie już powszechna możliwość wyboru indywidualnego środka transportu stanowi wyzwanie dla wzrostu jakości usług świadczonych przez transport zbiorowy. Ze względu na brak integracji w roli konkurenta w stosunku do regionalnego pasażerskiego transportu zbiorowego występuje też transport lokalny, zwany transportem miejskim. Konkurencja odbywa się ponadto wewnątrz samego transportu regionalnego. Te same lub podobne trasy obsługują bowiem konkurujący przewoźnicy drogowi i kolejowi [8].

Podstawowe znaczenie dla kształtowania funkcjonowania i rozwoju regionalnego pasażerskiego transportu drogowego mają uwarunkowania prawne. Unormowaniem prawnym Unii Europejskiej, dotyczącym m.in. transportu regionalnego, jest Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 23 października 2007 r., dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. W rozporządzeniu tym uregulowano zasady kontraktowania usług publicznych oraz udzielania rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych. Natomiast krajowym unormowaniem prawnym działalności transportu regionalnego jest Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym [5].

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wyznaczyła nowe ramy formalno-prawne funkcjonowania transportu w regionach.

Zgodnie z tym aktem prawnym za organizację publicznego transportu zbiorowego odpowiada organizator, którym w przypadku regionów jest:

- gmina lub związek gmin (w zakresie przewozów niebędących komunikacją miejską);
 - powiat lub związek powiatów;
 - województwo.
- Do zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należy:
- planowanie rozwoju transportu;
 - organizowanie publicznego transportu zbiorowego;
 - zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

2. Funkcjonowanie transportu regionalnego w wybranych krajach Unii Europejskiej [3, 6, 7]

Za dobrą praktykę w zakresie funkcjonowania regionalnego transportu drogowego w Unii Europejskiej można uznać rozwiązania zastosowane w Niemczech, Szwecji i Danii.

W Niemczech najpowszechniejszą organizacyjną formą integrującą transport publiczny, w tym regionalny, są związki transportowe. Od lat 90. XX w. w kraju tym zwiększa się zaangażowanie samorządów w organizację i integrację transportu regionalnego. Związki transportowe funkcjonują w formie:

- spółki przewoźników, której samorzady zlecają organizację transportu (Brema, Norymberga);
- spółki lub związku komunalnego samorządów, które zlecają realizację przewozów operatorom (Berlin);
- spółki mieszanej samorządów i przewoźników (Stuttgart).

Cechą niemieckiego systemu organizacji transportu publicznego jest możliwość odmówienia wydania zezwolenia na realizację przewozów, jeżeli nie będą one odbywały się w ramach zintegrowanego systemu. Wraz z postępującą integracją nastąpiło stopniowe otwieranie rynków poprzez stosowanie procedur przetargowych. W celu uniknięcia trudnych do przewidzenia niepożądanych efektów procedurom przetargowym poddawane są fragmenty sieci i pojedyncze linie. W systemie finansowania dominują kontrakty netto, które uznawane są za bardziej motywujące do pozyskiwania przez operatorów nowych pasażerów i utrzymywania wysokiego poziomu zadowolenia z realizowanych usług. Głównym instrumentem finansowania drogowego transportu pasażerskiego są dopłaty do przejazdów realizowanych na podstawie biletów okresowych. W ostatnich latach podjęto daleko idące reformy związków komunikacyjnych, mające na celu połączenie integracji taryfowej z konkurencją wśród przewoźników. Konkurencja rozpowszechnia się jednak stosunkowo wolno.

W Szwecji w 1978 r. na podstawie ustawy powołano pierwsze regionalne zarządy transportu, którym powierzono odpowiedzialność za organizację przewozów autobusowych regionalnych i miejskich. Celem podjętych działań było zintegrowanie transportu zbiorowego, realizowanego przez niezależne przedsiębiorstwa posiadające własne systemy taryfowo-biletowe. Regionalne zarządy transportu, poza 3 wyjątkami, utworzone zostały przez władze gminne i regionalne. Funkcjonują jako ich spółki, których eficyt jest pokrywany przez regiony i gminy, proporcjonalnie do racy eksploatacyjnej na ich obszarze. Decyzje zapadają w proporcjach: połowa głosów należy do województwa, pozostałe do gmin proporcjonalnie do liczby ludności. Przeciwdziałając wysokiemu poziomowi kosztów usług przewozowych i niskiej elastyczności ferty przewozowej, wprowadzono przetargowy system wyboru przewoźników. Do 1999 r. udało się wyłonić w trybie przetargu operatorów dla 98% przewozów. Pojawiające się z czasem tendencje konsolidacyjne nie wyeliminowały z rynku najmniejszych

przedsiębiorstw – na zlecenie szwedzkich regionalnych zarządów transportu funkcjonuje 1 630 przewoźników, spośród których 92% posiada mniej niż 10 autobusów. Wygrywają oni przetargi zarówno indywidualnie, jak i w ramach konsorcjów.

W Danii w 1978 r. ustawowo powołano na szczeblu powiatów lub kilku gmin – odpowiedzialnych za regionalny pasażerski transport zbiorowy – samorządowe spółki przewozowe. Spółki te, współpracując z Kolejami Duńskimi (DSB), zapewniły zintegrowaną taryfę. W latach 1989–1999 zaczęto intensywnie wprowadzać system przetargowy, jednocześnie rezygnując z realizacji przewozów przez spółki samorządowe. Ogłaszano najczęściej przetargi z kontraktowaniem „brutto”, wzbogaconym o rozbudowany system kar i nagród, w celu poprawy jakości usług. Czas trwania umowy wynosił z reguły 4–6 lat. W nowszych przetargach można zauważyć upowszechnienie się kontraktów ośmioletnich. Na rynku dobrze radzą sobie niewielkie firmy przewozowe, zwłaszcza na terenach niezurbanizowanych. Zaczęto wprowadzać częściowy udział przewoźnika w przychodach z biletów, w zamian za odpowiednie zmniejszenie części stałej wynagrodzenia. Stanowi to krok w stronę kontraktów „netto”.

3. Funkcjonowanie transportu regionalnego w Polsce w świetle planów transportowych [4]

Podstawowymi elementami, które powinny być określone w planie transportowym, są: zakres funkcjonowania transportu regionalnego o charakterze użyteczności publicznej i tryb wyboru operatora. Zgodnie z obowiązującymi przepisami operator może zostać wybrany w trybie postępowania przetargowego, udzielenia koncesji lub zamówienia bezpośredniego.

W województwie dolnośląskim dla regionalnego transportu drogowego przewidziano rolę dowozową do stacji kolejowych jako węzłów przesiadkowych. Transport autobusowy uznano za podstawowy rodzaj transportu zbiorowego na obszarach, w których ze względu na stan lub brak infrastruktury nie można uruchamiać połączeń kolejowych.

W województwie kujawsko-pomorskim założono 53-procentowy udział podróży koleją, pozostawiając 47% regionalnemu transportowi drogowemu. Przewidziano powierzenie większości linii autobusowych podmiotowi wewnętrznemu województwa – spółce Kujawsko-Pomorski Transport Samochodowy S.A. Do obsługi pozostałych linii operatorzy mają zostać wybrani w trybie przetargu.

W województwie lubelskim sieć użyteczności publicznej ma się opierać na połączeniach kolejowych. Autobusy mają realizować połączenia, w których są bardziej konkurencyjne pod względem czasu podróży od kolei.

W województwie lubuskim generalnie przyjęto zasadę uzupełniania połączeń kolejowych liniami autobusowymi. Do obsługi kilkunastu linii przewidziano wybór operatora w trybie koncesji.

W województwie łódzkim w wariantcie podstawowym planu nie przewidziano sieci połączeń autobusowych w ramach użyteczności publicznej; 4 takie połączenia dowozowe do węzłów przesiadkowych uwzględniono w wariantcie rozszerzonym.

W województwie małopolskim założono priorytetowe znaczenie transportu kolejowego z połączeniami autobusowymi do wybranych węzłów przesiadkowych. Przewidziano wybór operatorów w trybie przetargu. W ramach zamówienia bezpośredniego zaplanowano powierzenie podmiotowi wewnętrznemu obsługi jednego powiatu.

W województwie mazowieckim przewozy drogowo w ramach sieci użyteczności publicznej mają uzupełniać przewozy kolejowe. Kryteriami uruchamiania połączeń autobusowych mają być: kosz-

ty, częstotliwość kursowania, dostępność, czas przejazdu. Założono wybór operatora w trybie koncesji.

W województwie opolskim zaplanowano połączenia kolejowe, autobusowe i kolejowo-autobusowe. Założono wybór operatorów w trybie koncesji lub powierzenia podmiotowi wewnętrznemu.

W województwie podkarpackim sieć użyteczności publicznej podzielono na 5 rejonów, w których w ramach koncesji usługi będzie świadczyć 5 różnych operatorów. Głównym kryterium wyboru ma być wielkość zaoferowanej pracy eksploatacyjnej w rozkładzie jazdy, który układa potencjalny operator.

W województwie podlaskim część linii autobusowych, które nie będą mogły funkcjonować na zasadach komercyjnych, ma zostać przekształcona w połączenia o charakterze użyteczności publicznej. Przewidziano zastosowanie trybu powierzenia podmiotowi wewnętrznemu.

W województwie pomorskim założono dominującą rolę transportu kolejowego. Autobusowe linie użyteczności publicznej podzielono na 3 kategorie: szkieletowe, dowozowe i uzupełniające. Ogłoszono zamiar przeprowadzenia postępowania w trybie koncesji.

W województwie śląskim do 2020 r. nie założono funkcjonowania autobusowych linii użyteczności publicznej, z wyjątkiem sytuacji, w których autobusy zastąpią połączenia kolejowe o niskim popycie.

W województwie świętokrzyskim uruchomienie autobusowych linii użyteczności publicznej będzie zdeterminowane wynikami analizy sytuacji rynkowej i możliwościami organizatora. Założono uruchomienie kilkunastu linii, do obsługi których operatorzy mają zostać wyłonieni w trybie koncesji.

W województwie warmińskim-mazurskim połączenia autobusowe mają mieć charakter uzupełniający w stosunku do linii kolejowych. Operator ma zostać wybrany w trybie koncesji.

W województwie wielkopolskim główny trzon połączeń ma zapewnić dobrze rozbudowana sieć kolei regionalnej. Przewiduje się uruchomienie linii autobusowych w ramach przewozów użyteczności publicznej jako uzupełniających w stosunku do kolejowych. Władze województwa zamierzają dokonać wyboru operatorów w trybie przetargu.

W województwie zachodniopomorskim połączenia użyteczności publicznej oparto na transporcie kolejowym. W wariantach podstawowym wskazano na konieczność uruchomienia tylko jednej linii autobusowej; pozostałe linie mogą uzyskać status użyteczności publicznej po stwierdzeniu zasadności społeczno-ekonomicznej. Przewiduje się wybór operatora w trybie koncesji.

4. Kierunki restrukturyzacji transportu regionalnego w Polsce *Przesłanki powołania zarządu transportu regionalnego*

W koncepcji funkcjonowania pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce powinno się uwzględnić zarówno dobre praktyki zagraniczne, jak i doświadczenia z krajowego rynku transportu miejskiego, ale także ograniczenia, jakie napotykają organizatorzy przewozów w istniejących uwarunkowaniach ekonomicznych, społeczno-politycznych i formalno-prawnych.

Korzyści rozwiązania, polegającego na oddzieleniu sfery organizacji od sfery realizacji przewozów, powołaniu zarządu transportu pasażerskiego i wprowadzeniu konkurencji w działalności przewozowej, 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 or-

ganizatorowi nabywającemu usługi przewozowe weryfikację poziomu ich kosztów. Stosowanie trybu powierzenia świadczenia usług własnemu podmiotowi daje złudne poczucie łatwości zawarcia umowy i wpływania na jakość usług.

Zarząd transportu regionalnego jako podmiot organizujący i zarządzający usługami transportu regionalnego

Organizator transportu powinien być aktywnym, a nie biernym, uczestnikiem rynku usług pasażerskiego transportu regionalnego. Oznacza to konieczność zapewnienia mu możliwości kształtowania oferty przewozowej na podstawie czynników rynkowych, w tym wyników badań potrzeb przewozowych i popytu oraz preferencji i zachowań transportowych mieszkańców, a także jej elastycznej realizacji. Struktura organizacyjna regionalnego zarządu transportu powinna zostać ukształtowana w nawiązaniu do zakresu zadań przekazanych tej jednostce.

Funkcjonowanie zarządu transportu regionalnego powinno charakteryzować się sprawnością. Sprawność funkcjonowania 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 [2]:

- ❖ 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.

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 (gmin).

Doświadczenia funkcjonowania zarządów transportu miejskiego w formie wydziałów i jednostek budżetowych w Polsce wskazują, że nie jest to właściwa forma organizacyjna dla transportu regionalnego. Większość bowiem funkcji organizacyjno-zarządczych w transporcie pasażerskim ma charakter rynkowy. Wtłoczenie zarządów transportu w gorset procedur i przepisów, jakim podlegają urzędy gmin, starostwa powiatowe czy urzędy marszałkowskie, i tworzenie podległości natury administracyjnej stanowi pokusę do ręcznego sterowania i wchodzenia decydentów politycznych w rolę menedżerów. Tymczasem, jak wskazują doświadczenia krajów europejskich, podstawowym warunkiem sprawnego zarządzania transportem publicznym jest oddzielenie sfery planowania strategicznego od zarządzania bieżącą działalnością na poziomie operacyjnym i taktycznym. Istotną rolę odgrywa tu także aspekt personalny. Nawyki i sposób podejścia do realizacji zadań w urzędach zdecydowanie nie odpowiadają realizacji funkcji rynkowych, związanych np. ze sprzedażą biletów, badaniami rynku czy marketingowym kształtowaniem oferty usług, a więc działaniami, od których zależy popyt na usługi transportu zbiorowego. Także sposób wynagradzania pracowników organizatora transportu według reguł określonych dla pracowników administracyjnych jest nieodpowiedni, bowiem – ze względu na specyfikę wymagań stawianych pracownikom realizującym funkcje rynkowe o określonych mier-

nikach efektywnościowych – staje się on antymotywacyjny. W tym kontekście należy również zauważyć, że – zgodnie z wymaganiami ekonomii – organizator transportu powinien posiadać odpowiedni kapitał intelektualny, którego trzonem jest wiedza [1]. Umiejętność wykorzystania informacji o potrzebach klientów w kształtowaniu oferty przewozowej jest domeną menedżerów, a nie urzędników.

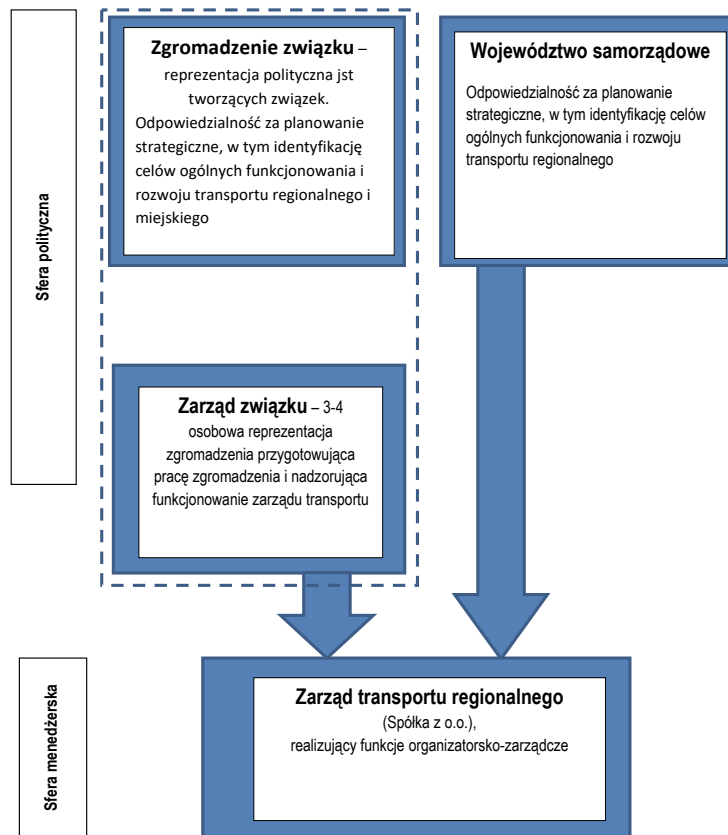
Wymienione wyżej przesłanki i uwarunkowania skłaniają do stwierdzenia, że właściwą formą organizacyjną funkcjonowania zarządów transportu regionalnego na obszarach, w odniesieniu do których dąży się do integracji transportu publicznego, jest spółka z o. o. powołana przez województwo i związek powiatów. Docelowo regionalny zarząd transportu może organizować także transport miejski poprzez włączenie w struktury związku powiatów gmin, w których funkcjonuje zbiorowy transport miejski.

W nowej strukturze transportu regionalnego należy wyraźnie oddzielić sferę polityczną, reprezentowaną przez związki powiatów i województwo samorządowe (docelowo także związki gmin, w których funkcjonuje komunikacja miejska), od sfery menedżerskiej, reprezentowanej przez spółkę zarządzającą. Podział głosów w spółce zarządczej powinien być przedmiotem negocjacji. Może się opierać na kluczu liczby mieszkańców i pracy eksploatacyjnej (rys. 1).

Zakres zadań zarządu transportu regionalnego powinien obejmować:

- ❖ badanie i analizę rynku transportu regionalnego;
- ❖ planowanie i koordynowanie rozwoju transportu regionalnego;
- ❖ kształtowanie oferty przewozowej, w tym aktualizację i koordynację 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;
- ❖ realizację płatności za zamawiane usługi przewozowe;
- ❖ wydawanie zezwoleń i potwierdzeń zgłoszenia przewozu;
- ❖ integrację wewnętrzną regionalnego pasażerskiego transportu drogowego;
- ❖ integrację regionalnego transportu drogowego z regionalnym transportem kolejowym i transportem miejskim w możliwym zakresie, przy obowiązujących ograniczeniach prawnych i finansowych;
- ❖ ocenę i kontrolę realizacji przez operatorów i przewoźników usług publicznego transportu zbiorowego;
- ❖ przygotowywanie projektów i uchwalanie taryfy za przewozy zintegrowane;
- ❖ ustalanie sposobu dystrybucji biletów za świadczone usługi przewozowe;
- ❖ określanie niezbędnego poziomu dopłat budżetowych do świadczonych usług;
- ❖ przygotowywanie i udostępnianie informacji o funkcjonowaniu transportu regionalnego;
- ❖ wyznaczanie lokalizacji dworców i przystanków oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- ❖ określanie zasad funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych;
- ❖ określanie sposobu oznakowania pojazdów wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- ❖ promocję usług transportu regionalnego.

Struktura organizacyjna regionalnego i miejskiego zarządu transportu powinna być względnie elastyczna. Możliwe jest np. zachowanie określonej autonomii dotychczasowych organizatorów transportu powiatowego i miejskiego w formie zakładów ośrodków zarządzających, m.in. poprzez zapewnienie prawa określo-



Rys. 1. Organizacja transportu regionalnego w województwie
Źródło: oprac. własne.

nym powiatom i gminom do powoływania dyrekcji tych zakładów. Należy jednak w tym przypadku ustanowić kryteria racjonalizujące funkcjonowanie takich struktur organizacyjnych, aby uniknąć budowania ich dla zbyt małych jednostek. Kryterium takim może być wielkość rocznej pracy eksploatacyjnej.

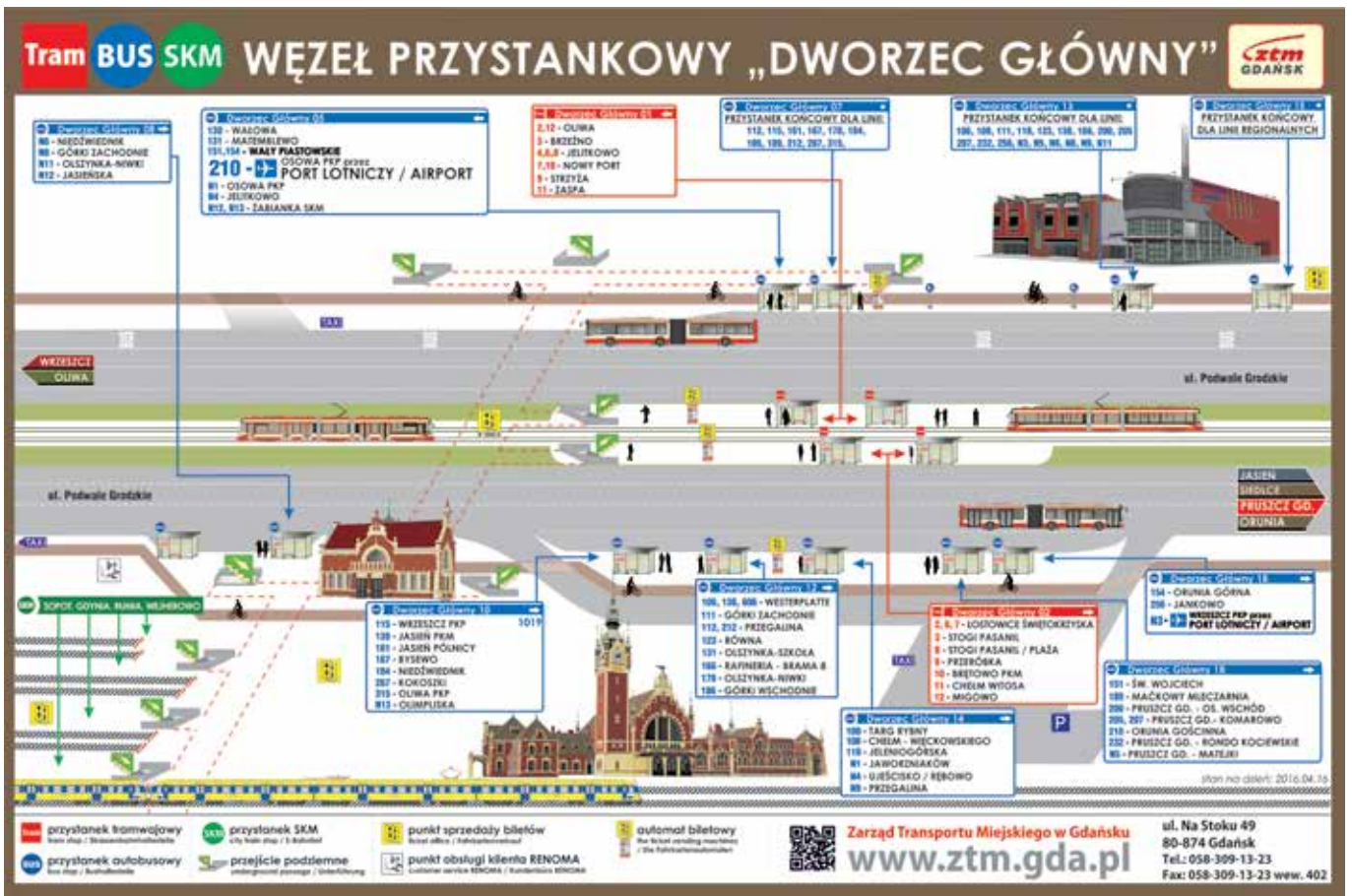
Finansowanie działalności zintegrowanego transportu regionalnego

Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego powinna być finansowana z 2 podstawowych źródeł:

- przychodów ze sprzedaży usług;
- dopłat ze środków budżetowych.

Uzasadnieniem angażowania środków budżetowych do finansowania działalności regionalnego pasażerskiego transportu drogowego są przede wszystkim względy polityki transportowej i społecznej. Z jednej strony oferta tego transportu powinna umożliwić wszystkim mieszkańcom regionu – niezależnie od poziomu dochodów i statusu motoryzacyjnego – zaspokojenie potrzeb przewozowych na najniższym dopuszczalnym przez nich poziomie, z drugiej strony powinna być konkurencyjna w stosunku do wykorzystywania w tym celu własnych samochodów osobowych, których nadmierny udział w przewozach regionalnych pociąga za sobą wysokie koszty infrastruktury i zewnętrzne. Problemem jest racjonalny udział dopłat ze środków budżetowych.

W segmencie częściowo regulowanego regionalnego pasażerskiego transportu drogowego operator powinien być kontraktowany „netto”. Uzyskiwałby wówczas przychody bezpośrednio ze sprzedaży biletów oraz w postaci refundacji utraconych przychodów i ewentualnie dopłat do działalności nierentownej realizowanej na zlecenie organizatora. Miałby też zapewniony udział w przychodach z biletów zintegrowanych, emitowanych przez zarząd



Rys. 2. Wizualizacja węzła przesiadkowego Gdańsk Główny

transportu. Wprowadzenie wspólnego biletu na usługi transportu publicznego o atrakcyjnej dla pasażera cenie może spowodować zmniejszenie przychodów ze sprzedaży biletów u operatorów honorujących takie bilety. Stąd też może zaistnieć konieczność zwiększenia poziomu dofinansowania usług przewozowych w związku z wprowadzeniem integracji biletowej, o ile spadek przychodów nie zostanie wyrównany wzrostem popytu na zintegrowane usługi.

W segmencie zderegulowanego transportu regionalnego przewoźnik powinien utrzymywać się wyłącznie z przychodów ze sprzedanych we własnym zakresie biletów.

- środki finansowe z dopłat budżetowych powinny przyjąć formę:
 - refundacji utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych (z budżetu państwa);
 - refundacji utraconych przychodów z tytułu honorowania samorządowych uprawnień do przejazdów ulgowych (z budżetu samorządu wprowadzającego daną ulgę);
 - dopłat do nierentownych, a uznanych za użyteczne, kursów, linii czy sieci komunikacyjnych (z budżetu samorządu, na wniosek którego kurs, linia lub sieć połączeń zostały uruchomione);
 - dopłat do biletów zintegrowanych (z budżetów samorządów na obszarach obowiązywania biletu);
 - dopłat na zwiększenie kapitału zakładowego własnych spółek (z budżetów jednostek będących ich właścicielem);
 - realizacji bezpośrednio z budżetu określonych inwestycji w zakresie transportu publicznego (z budżetów jednostek realizujących dane inwestycje).

Do innych źródeł finansowania działalności regionalnego pasażerskiego transportu drogowego można zaliczyć:

- środki z funduszy Unii Europejskiej;

- środki krajowych, zagranicznych i międzynarodowych funduszy celowych.

Mechanizm finansowania działalności transportu z wyszczególnionych źródeł powinien być zróżnicowany w dostosowaniu do przyjętego rozwiązania w zakresie dostępu do rynku i modelu powiązań finansowych organizatora transportu z operatorami.

Organizator transportu regionalnego powinien mieć możliwość wprowadzenia biletu zintegrowanego, obowiązującego w szerokim zakresie w całym transporcie miejskim i regionalnym wraz z przewozami kolejowymi. Największymi możliwościami będzie dysponował wspólny organizator obu rodzajów transportu. Podmiot ten jako emitent biletu zintegrowanego będzie dzielił środki z jego sprzedaży pomiędzy operatorów stosownie do modelu finansowania ich działalności.

Dodatkowym źródłem finansowania działalności operatorów mogłyby być premie motywacyjne, wypłacane z tytułu zapewnienia lepszego poziomu jakości usług od zamawianego lub z powodu uzyskiwania wysokich ocen w badaniach satysfakcji klientów korzystających z usług określonych operatorów (wzorowane na rozwiązaniach duńskich). Jako dodatkowe źródło finansowania operatorów w regionalnym pasażerskim transporcie drogowym można także zaproponować zawieranie z nimi kontraktów jakości i partnerstwa dla jakości. Rozwiązania te wymagają jednak wprowadzenia odpowiednich zmian w prawie zamówień publicznych.

Interesującą zmianę w podejściu do tworzenia się połączeń transportu regionalnego zaproponowali autorzy zbiorowego opracowania pod kierownictwem M. Wolańskiego, *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza zróżnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje.*

Plan transportowy w transporcie regionalnym powinien wg autorów określać sieć komunikacyjną, na której priorytet mają połączenia komercyjne (spełniające określone standardy jakości) i dopiero jeśli okazałyby się, że podmiot świadczący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy nie podjąłby się w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach prowadzenia przewozów, możliwe byłoby udzielenie dopłaty budżetowej [3].

Oznacza to odwrócenie dotychczasowego sposobu myślenia, w którym pierwszorzędne znaczenie ma sieć użyteczności publicznej (dotowana), a połączenia komercyjne (realizowane w ramach zezwoleń) pełnią rolę uzupełniającą na rzecz stanowiska: dopłacamy tylko do tych połączeń (kursów), które nie są w stanie się samofinansować, przy jednoczesnym spełnieniu określonych warunków (honorowaniu ulg ustawowych i biletów zintegrowanych). W praktyce powinno to prowadzić do ogłaszania, w segmencie linii niesamofinansujących się, przetargów na ich obsługę, w których kryterium wyboru byłaby wysokość oczekiwanej przez operatora dopłaty do linii, przy jednoczesnym spełnieniu przez niego warunków w zakresie jakości taboru, częstotliwości świadczenia usług, maksymalnej ceny biletów oraz honorowania ulg ustawowych i biletów zintegrowanych, emitowanych przez organizatora transportu regionalnego. W segmencie linii komercyjnych usługi świadczyć mógłby przewoźnik nieoczekujący dopłaty i jednocześnie stosujący bilety zintegrowane. Taryfę i częstotliwość kursów ustalałby przewoźnik we własnym zakresie. Ryzyko w takim przypadku przeniesione zostałoby w znacznym stopniu na operatora.

Podsumowanie

1. Podstawowym konkurentem transportu regionalnego jest transport indywidualny, realizowany własnymi samochodami osobowymi. Ze względu na brak integracji w roli konkurenta w stosunku do transportu regionalnego występuje też transport miejski. Konkurencja odbywa się ponadto wewnątrz samego transportu regionalnego pomiędzy przewoźnikami drogowymi i kolejowymi.
 2. Za dobrą praktykę w zakresie funkcjonowania regionalnego transportu drogowego w Unii Europejskiej można uznać rozwiązania zastosowane w Niemczech, Szwecji i Danii. W krajach tych zwiększa się zaangażowanie samorządów w organizację i integrację transportu regionalnego, które powołują spółki zarządzające jego działalnością. Spółki te zatrudniają operatorów, stosując procedury przetargowe, którym poddawane są fragmenty sieci i pojedyncze linie. Finansowanie przewozów zmierza w kierunku kontraktów „netto” i refundacji utraconych przychodów z tytułu przejazdów na podstawie uprawnień do przejazdów ulgowych.
 3. W Polsce kierunki rozwoju transportu regionalnego wyznaczają wojewódzkie plany transportowe. Zgodnie z tymi planami podstawową rolę w przewozach regionalnych ma pełnić transport kolejowy. Transport autobusowy ma przede wszystkim dowieźć pasażerów do węzłów integracyjnych z transportem kolejowym. W większości województw przewidziano szeroki zakres połączeń autobusowych mających status użyteczności publicznej. Przewoźnicy mają być zatrudniani w trybie bezpośredniego powierzenia, koncesji i przetargu.
- Restrukturyzując transport regionalny w naszym kraju, powinno się powierzyć organizację i zarządzanie tym transportem samorządowemu województwu i związkowi jednostek samorządów terytorialnych, których zadaniem byłaby integracja transportu w regionie i zatrudnianie operatorów do obsługi segmentu linii niesamofinansujących się przede wszystkim w trybie przetargu. Kryterium wyboru powinna stanowić wysokość oczekiwa-

nej przez operatora dopłaty budżetowej do linii, przy spełnieniu przez niego warunków w zakresie jakości taboru, częstotliwości świadczenia usług, maksymalnej ceny biletów oraz honorowania ulg ustawowych i biletów zintegrowanych, emitowanych przez organizatora transportu regionalnego.

Bibliografia:

1. Bąkowski W., Dyr T., *Popyt na usługi użyteczności publicznej w transporcie regionalnym i dostosowanie przewoźników do zasad określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2014, nr 7–8.
2. Duchniewicz S. (red.), *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2005.
3. Kołodziejski H. (red.), *Koncepcja funkcjonowania Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście i Pomorskiej Kolei Metropolitalnej w obsłudze transportowej obszaru metropolitalnego oraz integracji transportu publicznego w obszarze metropolitalnym i regionie, w tym integracji taryfowo-biletowej na obszarze OMT oraz zasad rozliczeń pomiędzy jej uczestnikami*, Fundacja Rozwoju Inżynierii Lądowej, Gdańsk 2015.
4. Tworek W., *Organizacja przewozów użyteczności publicznej w transporcie drogowym w świetle wojewódzkich planów zrównoważonego rozwoju transportu publicznego*, „Transport Miejski i Regionalny” 2016, nr 4.
5. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym: Dz. U. 2011, Nr 5, poz. 13.
6. Wolański M. i in., *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza zróżnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.
7. Wyszomirski O., Grzelec K., Kołodziejski H., Gromadzki M., Józefowicz M., Wolański M., *Rola, zadania i zasady funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego w latach 2008–2015 w świetle przewidywanych zmian organizacyjnych, prawnych i społecznych*, Gdynia-Warszawa 2008.
8. Wyszomirski O., *Kształtowanie funkcjonowania i rozwoju regionalnego pasażerskiego transportu drogowego w świetle Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2012, nr 16.

Autorzy:

dr hab. **Krzysztof Grzelec** – Politechnika Gdańska
prof. dr hab. **Olgierd Wyszomirski** – Uniwersytet Gdański

Regionalization of passenger transport in Poland

The article presents the problem of regionalization of passenger transport in Poland. The aim of the article is to design an appropriate organizational and managerial model of that transport and adapted financing mechanism of transport activity. The structure of the article extracted in the order of sections on the process of regionalization of passenger transport, regional transport functioning in selected countries of the European Union, the functioning of regional transport in Poland in the light of the provincial transport plans and directions of restructuring of regional transport in Poland. Within the last section reflections on the premises of the appointment of the board of the regional transport as the entity organizing and managing regional transport services and the financing of an integrated regional transport are presented.

Key words: regional transport, functioning, organization and management, financing.

