ZESZYTY NAUKOWE POLITECHNIKI ŚLĄSKIEJ 2005
Seria: TRANSPORT z. 58 Nr kol. 1688

Zofia BRYNIARSKA[1], Wiesław STAROWICZ[2]

KSZTAŁTOWANIE SYSTEMU PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH W WOJEWÓDZTWIE

Streszczenie. W referacie przedstawiono koncepcję kształtowania pasażerskiego systemu transportowego w województwie. Sformułowano główne przesłanki kształtowania obsługi pasażerskiej o zasięgu regionalnym, integracji tej obsługi oraz zakresu i funkcji formalnych struktur zarządzających transportem w województwie.

SHAPING OF PASSENGER TRANSPORTATION SYSTEM WITHIN PROVICE TRANSPORTATION SYSTEM

Summary. The idea of shaping of passenger transportation system in a province has been presented in the paper. In particular main circumstances for shaping passenger transportation system of regional range service integration, range and formal functions of structures managing the transport in province have been formulated.

1. WPROWADZENIE

Publiczny regionalny transport regionalny ma do spełnienia bardzo ważną rolę w ekonomicznym, gospodarczym, społecznym i ekologicznym rozwoju regionu. Z drugiej strony każdy obywatel płacący podatki ma prawo do usługi transportowej w podstawowym zakresie. W dotychczasowych rozwiązaniach prawnych nie ma w jednoznaczny sposób przydzielonej odpowiedzialności za zadania zbiorowego przewozu osób w województwie. Transport publiczny w miastach jest zadaniem własnym gmin (ustawa o samorządzie gminnym), wykonywanym w ramach form, które przewiduje ustawa o gospodarce komunalnej. Transport publiczny w regionie w ustawach kompetencyjnych o samorządzie wojewódzkim i powiatowym nie jest wyraźnie przypisany do obligatoryjnych obowiązków tych jednostek samorządowych. Względy finansowe powodują, że organizowanie transportu ponadgminnego nie jest najczęściej wykonywane, a pasażerską obsługę ponadgminną kształtuje przede wszystkim rynek. Również koordynacja międzygałęziowa (transport drogowy – kolejowy) aktualnie nie istnieje [2], a transport drogowy jest traktowany jako drugorzędny w stosunku do transportu kolejowego.

Sytuacja ma się zmienić z chwilą wejścia w życie opracowywanej ustawy o transporcie publicznym [4]. Przewiduje ona powierzenie kompetencji organizatora transportu

[1] Zakład Organizacji i Ekonomiki Transportu, Politechnika Krakowska, ul. Warszawska 24, 31-155 Kraków, tel (+48 12) 628 3292, z_bryn@pk.edu.pl
[2] Zakład Organizacji i Ekonomiki Transportu, Politechnika Krakowska, ul. Warszawska 24, 31-155 Kraków, tel (+48 12) 628 3292, starowicz@sitk.org.pl

publicznego na terenie województwa samorządom wojewódzkim. Na mocy porozumień zawieranych między samorządami różnych szczebli i na podstawie przepisów ustaw samorządowych oraz porozumienia z właściwym samorządem wojewódzkim organizatorem będzie również mógł być samorząd powiatowy. Samorząd wojewódzki, w porozumieniu lub w uzgodnieniu z właściwymi organizatorami, będzie również mógł uruchamiać przewozy na liniach o zasięgu ponadregionalnym.

Przekazanie prawnej odpowiedzialności za regionalny transport pasażerski na poziom samorządu wojewódzkiego może stworzyć realne szanse na stopniowe uporządkowanie rynku przewozów regionalnych i stworzenie spójnego systemu przewozów pasażerskich.

2. TRANSPORT REGIONALNY POZBAWIONY SPRAWNEGO ORGANIZATORA

Spójny system przewozów pasażerskich w regionie i przewozów międzyregionalnych jest zadaniem złożonym. Doświadczenia ostatnich 15 lat transformacji w Polsce i w innych krajach europejskich wskazują, że pozostawienie go wyłącznie "niewidzialnej ręce rynku" może okazać się niewystarczające. Podstawowym kryterium działania systemu powinno być spełnienie oczekiwań obecnych pasażerów w zakresie zabezpieczania ich potrzeb transportowych, ale również zapewnienie i pozostawienie spełniania takich potrzeb przyszłym pokoleniom. Takim wymaganiom ma służyć realizacja zasad zrównoważonego rozwoju.

W dokumentach strategii lizbońskiej wskazuje się, że celem władz publicznych nie powinno być ograniczanie liczby samochodów osobowych i mobilności mieszkańców, lecz zmiana sposobów podróżowania poprzez zwiększanie udziału transportu publicznego [1]. Transport publiczny musi się stać atrakcyjny dla pasażerów, aby zechcieli oni skorzystać z oferty przewoźników transportu publicznego ze względu na wartość dodaną usługi transportowej. Każdy pasażer ocenia wartość dodaną usługi poprzez zrealizowane postulaty przewozowe, wśród których najwyższą rangę mają obecnie: dostępność do usługi, niezawodność, cena i czas podróży.

Tymczasem transport regionalny w Polsce nie uległ przekształceniom organizacyjnym tak jak transport miejski. Operatorzy funkcjonują na rynkach regionalnych (lub ich segmentach) zgodnie z modelem jednorodnej organizacji rynku przewozów pasażerskich. Przewoźnik obejmuje całokształt zagadnień związanych z przygotowaniem, świadczeniem i finansowaniem usług. Rola sektora publicznego polega na wydawaniu zezwoleń na prowadzenie działalności przewozowej oraz refundowaniu (w ograniczonym zakresie) kosztów ulg taryfowych przyznanych na mocy ustawy oraz finansowaniu w ograniczonym zakresie regionalnych przewozów kolejowych. Z poziomu regionu regulacja dotyczy tylko kwestii zezwoleń (i związanej z tym koordynacji rozkładów jazdy) oraz dofinansowania kolejowych przewozów regionalnych.

Jednostki transportu regionalnego to PKP oraz przedsiębiorstwa transportu autobusowego, głównie PKS oraz przewoźnicy prywatni dysponujący różnorodnym taborem. Przewoźnik kolejowy jest obecnie w fazie restrukturyzacji i tworzenia wyodrębnionych regionalnych struktur operatorskich we współwłasności z samorządami regionalnymi (przykładem Koleje Mazowieckie). Restrukturyzacja rynku usług kolejowych prawdopodobnie doprowadzi do pojawienia się w najbliższej przyszłości innych przewoźników kolejowych. Poważnym problemem będzie wtedy integracja usług przewoźników. Aktualnie udział PKP w dobowych potokach regionalnych na granicach powiatów sięga w województwie małopolskim 54% wszystkich potoków, a w podróżach regionalnych 30% wszystkich podróży [5].

Wśród przewoźników autobusowych dominującą rolę na rynku pełnią przedsiębiorstwa PKS, w dużym stopniu przedsiębiorstwa państwowe (na 8,7 tys. zarejestrowanych w województwie małopolskim autobusów, ok. 5,1 tys. jest w posiadaniu jednostek sektora

publicznego). Aktualnie udział PKS w dobowych potokach regionalnych na granicach powiatów sięga 41% wszystkich potoków autobusowych, a w podróżach regionalnych 38% wszystkich podróży autobusowych. Rynek, na którym działają te przedsiębiorstwa, jest obszarem coraz silniejszej konkurencji, a integracja usług ma ograniczony charakter.

Niewątpliwie przewoźnicy nieustannie poszukują nowych sposobów i form realizowania usług transportowych. W odpowiedzi na zapotrzebowanie rynku podejmują przewozy w relacji bliskiej "ulica, dom - miejsce przeznaczenia" w sytuacji, gdy usługa ta niesie dla nich dodatnią wartość ekonomiczną, ale pewne relacje przewozowe nie zostają przez nich pozytywnie zweryfikowane i w ten sposób potencjalni pasażerowie są pozbawieni możliwości podejmowania podróży lub decydują się na podróż samochodem osobowym.

3. ROLA INTEGRACJI USŁUG W KSZTAŁTOWANIU TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Integracja usług transportu zbiorowego polega na łączeniu ofert poszczególnych przewoźników w jedną ofertę, tak że pasażer uzyskuje dodatkową wartość w postaci możliwości swobodnego korzystania z różnych linii komunikacyjnych na objętym integracją obszarze. Widocznym skutkiem głębokiej integracji jest tworzenie przez różnych operatorów połączeń przesiadkowych czy też wspólne utrzymywanie obsługi przewozowej na jednym kierunku, a nawet linii. Integracja transportu zbiorowego może mieć różną siłę w zakresie:

- sposobu wnoszenia opłat: od honorowania różnych biletów na wybranych liniach, do jednego systemu biletowego,
- taryfy: od różnych cen uzgadnianych jedynie pomiędzy przewoźnikami, do jednej, wspólnej taryfy,
- układu komunikacyjnego: od nie związanego ze sobą układu linii do w pełni uzgodnionego układu połączeń.

Integracja regionalnego transportu pasażerskiego jest pozytywnie determinowana:

- podatnością na integrację działalności gospodarczej w ogólności, a transportu w szczególności,
- priorytetami polityki transportowej (widocznymi zarówno w polityce transportowej UE, jak i Polski),
- korzyściami, jakie wynikają z funkcjonowania zintegrowanego transportu regionalnego.

Brak lub istotne ograniczenia integracji transportu zbiorowego są szczególnie uciążliwe i niekorzystnie wpływają na efektywność i konkurencyjność, zwłaszcza transportu miejskiego. Dlatego też w miastach, zarówno na świecie, jak i w Polsce, podejmuje się najwięcej inicjatyw prowadzących do integracji obszarowej i gałęziowej transportu zbiorowego.

Zauważyć należy, że w przypadku transportu zbiorowego o zasięgu regionalnym niektóre z podanych czynników mają mniejsze znaczenie niż w transporcie miejskim (wynika to głównie z większej częstotliwości zakupów usług transportu miejskiego). Nie zmienia to jednak faktu, że integracja pasażerskiego transportu regionalnego jest ważnym narzędziem wzrostu konkurencyjności transportu zbiorowego i z punktu widzenia efektywności zadania, będącego w gestii samorządu województwa, powinna być traktowana jako jeden z celów polityki transportowej realizowanej przez samorząd województwa małopolskiego.

Integrację transportu regionalnego należy postrzegać nie tylko w układzie różnych gałęzi transportu regionalnego, funkcjonujących w województwie, ale również w układzie powiązań:

- z transportem lokalnym (a zwłaszcza miejskim),
- z transportem regionalnym sąsiednich województw oraz sąsiednich państw, zwłaszcza tych, które również należą do UE,

- z transportem ponadregionalnym,
- z transportem indywidualnym.

Narzędziami integracji transportu regionalnego w województwie mogłyby być:

- na obszarze regionu - rozwiązania organizacyjne (fuzje i porozumienia przewoźników lub działania regionalnego organizatora transportu),
- w układzie powiązań z innymi systemami transportu zbiorowego - alianse strategiczne w zakresie dystrybucji usług oraz koordynacji oferty przewozowej,
- w układzie powiązań z transportem indywidualnym - centra parkingowo -przesiadkowe.

Zintegrowany system pasażerskiego transportu regionalnego mógłby stanowić atrakcyjną ofertę ukierunkowaną na pasażera. Celem działania takiego systemu powinien być pasażer i jego potrzeby. Zaspokajanie tych potrzeb może odbywać się rożnymi sposobami: transportem indywidualnym lub publicznym, ale w chwili, gdy atrakcyjność systemu transportu publicznego będzie wystarczająco duża (ze względu na dostępność, czas, koszt i komfort przejazdu), pasażer chętnie wybierze ten sposób podróżowania. W wielu przypadkach również podejmie decyzję o odbyciu w ogóle podróży zachęcony atrakcyjną ofertą systemu.

4. ROLA ORGANIZATORA TRANSPORTU PUBLICZNEGO W REGIONIE

Sprawny i atrakcyjny dla pasażera system transportu zbiorowego w regionie powinien uwzględniać uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. Do uwarunkowań zewnętrznych należą: realizacja strategii zrównoważonego rozwoju, wprowadzenie konkurencji kontrolowanej oraz nowych reguł prawnych proponowanych przez Komisję Europejską, potrzeba współkształtowania rozwoju transportu i rozwoju przestrzennego regionu. W uwarunkowaniach wewnętrznych należy dążyć do poprawy atrakcyjności i funkcjonalności transportu publicznego odpowiadającego potrzebom i oczekiwaniom społeczności regionu, zwiększenia efektywności wydawanych na transport publiczny środków publicznych oraz zagwarantowania praw użytkownikom transportu publicznego.

Spełnienie uwarunkowań i osiągnięcie celów wymaga skoordynowanych działań organizatora. Nowa planowana ustawa o transporcie publicznym umiejscawia organizatora transportu publicznego w regionie na poziomie samorządu województwa i spełnia postulaty wielu środowisk opiniotwórczych w tym względzie [3], [5], [6].

Organizator transportu publicznego w rejonie jest traktowany jako właściciel rynku na obszarze swojego działania (województwie) i ma pełnić funkcje zarządzającego popytem i podażą na tym rynku. W zakresie zarządzania podażą do jego obowiązków w myśl ustawy ma należeć:

- kształtowanie sieci komunikacyjnych i decydowanie o przebiegu linii komunikacyjnych na podstawie wyników badań i prognoz wielkości potoków pasażerskich, potrzeb przewozowych zgłaszanych przez jednostki samorządów terytorialnych, organizacji konsumenckich i analizy danych zawartych w sprawozdaniach operatorów,
- decydowanie o jakości usług (rodzaju środków transportu, częstotliwościach kursowania lub godzinach odjazdu, lokalizacji przystanków, systemów informacji dla podróżnych),
- decydowania w sprawach dostępu operatorów do rynku usług przewozowych,
- decydowania w sprawach dostępu operatorów transportu drogowego do infrastruktury transportowej (dworce, przystanki) oraz zawierania z właścicielami przystanków i dworców porozumień w sprawach dostępu do nich na równych i niedyskryminujących zasadach,
- dokonywania wyboru operatorów do wykonywania usług o charakterze użyteczności publicznej oraz zawierania z nimi kontraktów,
- kontroli wykonywania usług przewozowych,
- realizacji zadań inwestycyjnych oraz zaleceń i wytycznych planu transportowego.

W zakresie zarządzania popytem organizator powinien podejmować zadania w zakresie:
- decydowania o jakości usług (rodzaju środków transportu, częstotliwościach kursowania lub godzinach odjazdu, lokalizacji przystanków, systemów informacji dla podróżnych),
- tworzenia dobrego wizerunku transportu publicznego,
- promocji transportu publicznego.

Podstawą działań organizatora transportu publicznego w rejonie powinien być właściwy miejscowo plan transportowy, który ma zawierać cele, zalecenia i wytyczne wyznaczone przez organ stanowiący i wyznaczać kierunki rozwoju transportu publicznego. Plan powinien mieć charakter długookresowy i podlegać okresowej aktualizacji. Realizacja planu powinna być monitorowana.

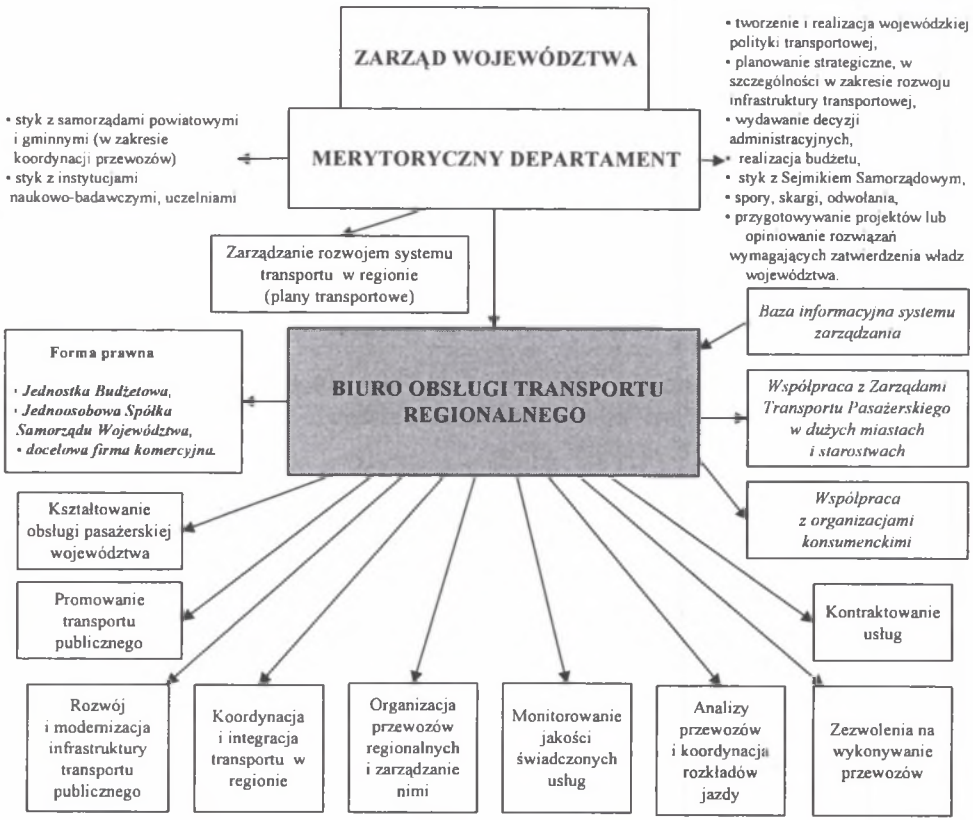
5. ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE SYSTEMEM TRANSPORTOWYM W WOJEWÓDZTWIE

Realizacja pełnych funkcji integracyjnych w zakresie funkcjonowania całego systemu transportowego województwa, w tym podsystemu transportu zbiorowego w układzie modelowym, jest możliwa przy wykorzystaniu opracowanej we wcześniejszych pracach koncepcji utworzenia Małopolskiego Zarządu Transportu [5].

Zaproponowaną tam strukturę zarządzania transportem publicznym w województwie charakteryzuje:
- duża spójność struktur zarządzania,
- zakres działań obejmujących wszystkie obszary zarządzania transportem, do których należą:
  - zarządzanie infrastrukturą drogową i kolejową, ponadlokalnymi parkingami przesiadkowymi – wg zakresu działania obecnych struktur z rozszerzeniem o problematykę kolejową i parkingową,
  - zarządzanie ruchem – wg zakresu działania obecnych struktur,
  - zarządzanie przewozami – wg zakresu działania obecnych struktur rozszerzonego o problematykę przewozu ładunków,
  - kontraktowanie usług – wg zakresu działania obecnych struktur, ale z nowymi funkcjami zarządzania, jakością usług w kontraktach i umowach,
  - zarządzanie infrastrukturą pozostałych rodzajów transportu – po ewentualnym przejęciu jej przez urząd marszałkowski,
  - współpraca z organizatorami transportu w dużych miastach, starostami oraz zarządcami państwowej infrastruktury transportowej,
  - koordynacja i integracja transportu w regionie,
- przystosowanie struktur do obowiązujących regulacji prawnych,
- możliwość etapowania rozwoju formy organizacyjnej od jednostki budżetowej do częściowo lub całkowicie skomercjalizowanych struktur,
- przejrzystość relacji zależnościowych w układzie: zarząd województwa – merytoryczny departament,
- pozostawienie na poziomie departamentu w tym zakresie jedynie funkcji zarządzania rozwojem systemu transportowego w województwie oraz nadzorowania:
  - tworzenia i realizacji wojewódzkiej polityki transportowej,
  - planowania strategicznego, szczególnie w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej,
  - realizacji budżetu,
  - jak również wypełnianie funkcji urzędniczych urzędu marszałkowskiego, tzn.:
    - wydawanie wszystkich decyzji administracyjnych,

- załatwianie spraw, skarg, odwołań,
- załatwianie wszystkich spraw na styku z sejmikiem samorządowym,
- przygotowanie projektów lub opiniowanie rozwiązań wymagających zatwierdzenia władz województwa,
- realizowanie poleceń zarządu województwa.

Planowana ustawa o transporcie publicznym pozwala na umiejscowienie organizatora transportu publicznego jako wyspecjalizowanej jednostki merytorycznej o proponowanej nazwie Biuro Obsługi Transportu Rejonowego, które może zostać powiązane instytucjonalnie jak przedstawiono na rys.1.



Rys. 1.Struktura Biura Obsługi Transportu Regionalnego w województwie
Fig. 1. Structure of the Regional Transport Service Departmant in a province

Mając na uwadze ograniczone możliwości finansowania transportu przez samorząd województwa oraz specyfikę integracji transportu regionalnego BOTR mogłoby pełnić następujące funkcje:

- kształtowanie obsługi pasażerskiej województwa,

- organizację przewozów regionalnych i decydowanie o dostępie do rynku operatorów usług przewozowych,
- decydowanie o jakości usług przewozowych,
- dokonywanie wyboru operatorów do wykonywania usług o charakterze użyteczności publicznej i zawieranie z nimi kontraktów,
- kontrolowanie wykonania usług przewozowych,
- planowanie rozwoju systemu transportowego województwa,
- koordynację i ewentualne dofinansowanie projektów rozwoju transportu regionalnego,
- promowanie finansowania transportu pasażerskiego w ramach partnerstwa publiczno-prawnego,
- organizację współdziałania samorządów powiatowych i gminnych w zakresie transportu lokalnego,
- promocji transportu publicznego.

Do rozważenia mogłaby pozostać kwestia włączenia do BOTR zarządzania ruchem na drogach. Rola BOTR w zakresie rozwoju regionalnego transportu pasażerskiego poza zadaniami koncepcyjnymi może polegać na koordynacji przedsięwzięć inwestycyjnych podejmowanych przez podmioty publiczne i prywatne (nazywanych tu partnerami inwestycyjnymi) - BOTR mógłby zarządzać w imieniu podmiotów zainteresowanych finansowaniem danego zadania, kierując środki pochodzące z budżetu państwa i przekazywane samorządowi województwa na te cele oraz środki pochodzące zarówno z innych źródeł zewnętrznych, jak i dochodów własnych samorządu województwa do partnerów finansujących danych projekt. Wiedza i kompetencje wynikające z roli BOTR w systemie transportowym województwa powinny być szeroko wykorzystywane.

Forma organizacyjna BOTR jest zależna od decyzji organu stanowiącego jednostki samorządu wojewódzkiego. Powinna ona wynikać z kryterium efektywności działania takiego podmiotu. Planowana ustawa o transporcie publicznym dopuszcza tutaj formę organu jednostki samorządu terytorialnego, jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego, podmiotu komercyjnego wybranego w drodze przetargu, podmiotu utworzonego z uwzględnieniem partnerstwa publiczno-prywatnego.

6. PODSUMOWANIE

Tworząc koncepcję kształtowania regionalnego transportu pasażerskiego w województwie celowe jest postulowanie fomowania struktur zapewniających integrację transportu pasażerskiego oraz koncentrację interwencji publicznej na obszarze organizacji rynku, których podstawowym celem działania będzie kształtowanie sprawnego, efektywnego, odpowiadającego potrzebom społeczeństwa transportu publicznego. Tylko taki transport publiczny pozwala na realizowanie w dziedzinie transportu konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju kraju i regionów.

Podstawowym instrumentem tworzącym system regionalnej obsługi pasażerskiej w województwie powinny być integracja obszarowa i gałęziowa transportu oraz w układach powiązań transportu regionalnego z transportem lokalnym organizowanym przez gminy, a zwłaszcza z transportem miejskim, transportem regionalnym sąsiednich województw, transportem regionalnym sąsiednich państw, szczególnie będących członkami UE, transportem ponadregionalnym i transportem indywidualnym.

Realizacja pełnych funkcji integracyjnych w zakresie funkcjonowania całego systemu transportowego województwa, w tym podsystemu transportu zbiorowego w układzie modelowym, jest możliwa przy wykorzystaniu koncepcji utworzenia zarządu transportu. Koncepcja ta może być traktowana jako docelowa w perspektywie kilku lat przede wszystkim ze względów finansowych. Obecnie można rekomendować powołanie Biura Obsługi

Transportu Regionalnego jako organizatora transportu, potrzebę powołania którego zapowiada opracowywana ustawa o transporcie publicznym. Organ ten można traktować jako podsystem modelowego rozwiązania, realizujący w praktyce funkcję właściwego kształtowania systemu obsługi pasażerskiej województwa.

Literatura

1. Dokument Komitetu Unii Europejskiej UITP: W kierunku zrównoważonego transportu miejskiego, Transport Miejski i Regionalny, Nr 2, 2004, s. 23-27.
2. Grad B.: Konkurencyjność regionalnego transportu publicznego – uwarunkowania prawne i finansowe, Transport Miejski i Regionalny, Nr 9, 2004, s. 20-29.
3. Jastrzębski P., Gleń W.: Zarządzanie pasażerskim transportem drogowym w województwie na przykładzie Małopolski, Transport Miejski i Regionalny, Nr 7-8, 2004, s. 2-6.
4. Michalski T., Michalik M.: Podstawowe założenia do ustawy o transporcie publicznym" Zeszyty Naukowo-Techniczne SITK RP Nr 119, 2005, s.125-140.
5. Starowicz W. z zespołem: Wyniki badań nad systemem zintegrowanego zarządzania transportem na terenie województwa małopolskiego (rozwinięcie strategii sektorowej Transport). Niepublikowana praca wykonana dla Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego, Kraków 2000r.
6. Starowicz W., Janecki R.: Integracja regionalnego transportu zbiorowego, Transport Miejski i Regionalny, Nr 3, 2004, s. 4-10.