

Koncepcja rozwoju i organizacji zintegrowanego systemu przewozów pasażerskich na terenie województwa pomorskiego

Gdynia – Gdańsk, listopad – grudzień 2023 r.





KONCEPCJA ROZWOJU I ORGANIZACJI ZINTEGROWANEGO SYSTEMU PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH NA TERENIE WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdynia – Gdańsk, październik – grudzień 2023 r.

Spis treści

Wstęp	3
1. Integracja publicznego transportu zbiorowego w warunkach zrównoważonej mobilności	7
2. Integracja transportu publicznego poza miastami i aglomeracjami w wybranych krajach Unii Europejskiej.....	12
3. Integracja pasażerskiego publicznego transportu zbiorowego w wybranych województwach w Polsce.....	24
4. Zakres integracji publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim	29
5. Poziomy organizacji publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim w warunkach jego integracji	35
5.1. Transport publiczny w Metropolii Zatoki Gdańskiej.....	37
5.2. Transport autobusowy pozamiejski.....	38
5.3. Transport kolejowy	53
5.4. Integracja publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim.....	55
6. „Fala” jako narzędzie integracji biletowej w województwie pomorskim.....	62
Spis tabel	67
Spis rysunków.....	68
Literatura.....	69

Wstęp

W Polsce, w rezultacie rozdzielania odpowiedzialności za transport publiczny pomiędzy organizatorów wyodrębnionych zgodnie z podziałem administracyjnym, powstała niespotykana w innych krajach sytuacja, w której funkcjonują niezależne od siebie podsystemy transportu pasażerskiego: gminne (w tym komunikacji miejskiej), powiatowo-gminne, powiatowe, regionalne i krajowe.

Sytuację komplikuje fakt odmiennego katalogu ulg ustawowych dla autobusowej i kolejowej komunikacji regionalnej¹ oraz dla komunikacji miejskiej. Ponadto komunikacja miejska została wyłączona z możliwości otrzymywania dotacji ze środków skarbu państwa z tytułu strat przychodów ze sprzedaży biletów wskutek honorowania ulg ustawowych. Wymogi konieczne do spełnienia w celu otrzymania tych dotacji – wraz z wprowadzoną metodą przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego wsparcia finansowego z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej – zaszkodziły powstaniem dwóch różnych systemów taryfowych oraz odmiennych sposobów rozliczania rekompensaty. W rezultacie postępowała dezintegracja publicznego transportu zbiorowego, szczególnie w obrębie większych aglomeracji. Elementy integrujące ofertę zostały wprowadzone w praktyce dopiero w okresie ostatnich kilku, a tylko w pojedynczych przypadkach w ciągu ostatnich kilkunastu lat, przy wdrożeniu dedykowanych rozwiązań prawnych oraz zastosowaniu biletów tandemowych – łączonych.

W obliczu barier dla integracji wykreowanych przez obowiązujące przepisy prawa, niepodjęcie przez organizatorów działań koordynujących w różnych sferach ofertę publicznego transportu zbiorowego, pogłębiło jego dezintegrację. Zjawisko to w najmniejszym stopniu wystąpiło w dużych miastach i w aglomeracjach monocentrycznych, w których przeważającą większość usług oferuje tylko jeden organizator publicznego transportu zbiorowego. Przewozy wykraczające poza granicę miasta centralnego aglomeracji monocentrycznej realizowane mogą być w takich przypadkach jako zintegrowane na podstawie porozumień między władzami samorządowymi.

Niekorzystna sytuacja występuje jednak już w aglomeracjach policentrycznych, w których duże ośrodki miejskie posiadają własnych organizatorów usług transportu miejskiego,

¹ Termin „komunikacja regionalna” nie został zdefiniowany w przepisach, ale potocznie określa się nim drogowo przewozy osób w ramach publicznego transportu zbiorowego inne niż komunikacja miejska oraz przewozy metropolitalne; w ramach komunikacji regionalnej mogą być realizowane przewozy gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie – na liniach zwykłych i przyspieszonych.

a obecny stan prawny, nieprzewidujący „premi” za współdziałanie samorządów przy organizacji publicznego transportu zbiorowego (np. w postaci dodatkowego finansowania z budżetu centralnego), nie sprzyja podejmowaniu decyzji o rezygnacji z posiadania odrębnych organizatorów na rzecz działania wspólnego. Właśnie taka sytuacja występuje w Metropolii Zatoki Gdańskiej.

Rozwiązania najkorzystniejsze dla integracji usług publicznego transportu zbiorowego ukształtowały się w ostatnich latach w otoczeniu części miast małych i średnich, gdzie rolę integratora przejęły najczęściej tworzone związki powiatowo-gminne. W tych ośrodkach niekiedy związki przejęły też rolę organizatora przewozów obejmujących także obszary miast. W takim modelu incydentalnie uzupełnieniem stały się wewnątrzmięskie linie bezpłatne, co jest już jednak rozwiązaniem bardzo kosztownym dla lokalnych budżetów samorządowych, przez co możliwym do efektywnego zastosowania tylko w systemach o mniejszej skali działania.

Brak woli efektywnej współpracy interesariuszy może spowodować utrwalenie się dezintegracji publicznego transportu zbiorowego na wiele lat. Realnej integracji tego transportu w skali ponadlokalnej nie sprzyja też brak organizatora transportu regionalnego, zapewniającego dowozy pasażerów do większych ośrodków miejskich.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie koncepcji integracji publicznego transportu zbiorowego dla województwa pomorskiego, z wykorzystaniem wdrażanego systemu „Fala”. Ponadto, w dokumencie wskazano przepisy prawa, które stanowią obecnie największe bariery dla realnej i efektywnej integracji oraz zawarto propozycje określonych zmian legislacyjnych, ułatwiających procesy integracji.

Zakres tematyczny opracowania obejmuje:

- podstawy teoretyczne – problematykę integracji publicznego transportu zbiorowego;
- przykłady wdrożonych rozwiązań integracyjnych w wybranych krajach europejskich (Czechy, Niemcy i Szwecja);
- przykłady integracji wdrożonej w siedmiu wybranych województwach;
- obecny zakres integracji publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim;
- charakterystykę publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim i nakreślenie poziomów jego integracji w całym województwie;
- propozycje wykorzystania systemu „Fala” jako narzędzia integracji;

W Suplemencie do opracowania wskazano natomiast przepisy prawa stanowiące bariery integracji i przedstawiono propozycje zmian legislacyjnych.

Używane w opracowaniu wyrażenia, uszeregowane poniżej w kolejności alfabetycznej, oznaczają odpowiednio:

- **„Fala”** – narzędzie opłacania przejazdów oraz planowania podróży w publicznym transporcie zbiorowym na terenie województwa pomorskiego; integrator płatności usług publicznego transportu zbiorowego na obszarze województwa;
- **komunikacja miejska** – forma przewozów stanowiąca podzbiór gminnych przewozów pasażerskich, szczegółowo zdefiniowana w art., 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym;
- **komunikacja regionalna** – drogowe przewozy osób w ramach publicznego transportu zbiorowego inne niż komunikacja miejska oraz przewozy metropolitalne; w ramach komunikacji regionalnej mogą być realizowane odpowiednio przewozy gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie – na liniach zwykłych i przyspieszonych;
- **model netto** – sposób finansowania przez organizatora działalności przewozowej operatora, w którym wpływy z biletów stanowią przychód operatora;
- **model brutto** – sposób finansowania przez organizatora działalności przewozowej operatora, w którym wpływy z biletów stanowią dochód organizatora;
- **MZK Wejherowo** – Miejski Zakład Komunikacji Wejherowo sp. z o.o., ul. Tartaczna 2, 84-200 Wejherowo;
- **MZKZG** – Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, ul. Sobótki 9, 80-247 Gdańsk;
- **operator** – operator publicznego transportu zbiorowego, samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej określonej w umowie;
- **organizator** – organizator publicznego transportu zbiorowego, właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze;
- **publiczny transport zbiorowy** – powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej;
- **sieć komunikacyjna** – układ linii komunikacyjnych obejmujących obszar działania organizatora publicznego transportu zbiorowego lub część tego obszaru;
- **Polregio** – POLREGIO SA, ul. Kolejowa 1, 01-217 Warszawa;

- **SKM w Trójmieście** – PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o., ul. Morska 350A, 81-002 Gdynia;
- **transport regionalny** – niezdefiniowane w prawodawstwie przewozy pasażerskie w publicznym transporcie zbiorowym wykonywane na liniach zwykłych i przyspieszonych w granicach jednego województwa lub województw sąsiednich i niebędące komunikacją miejską; transport regionalny może być drogowy – realizowany z wykorzystaniem autobusów regionalnych (drogowy) albo kolejowy – realizowany pociągami lub pociągami i autobusami;
- **ZKM w Gdyni** – Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, ul. Zakręt do Oksywia 10, 81-244 Gdynia;
- **ZTM w Gdańsku** – Zarząd Transportu Miejskiego w Gdańsku, ul. Na Stoku 49, 80-874 Gdańsk.

1. Integracja publicznego transportu zbiorowego w warunkach zrównoważonej mobilności

Potrzeba integracji publicznego transportu zbiorowego wynika z jego funkcji w miastach i w regionach w warunkach realizacji celów zrównoważonej mobilności.

Integracja publicznego transportu zbiorowego ma prowadzić przede wszystkim do²:

- wzmocnienia pozycji konkurencyjnej tego transportu;
- obniżenia kosztów przewozów – poprzez zwiększenie udziału połączeń z przesiadkami oraz likwidację połączeń substytucyjnych;
- uzyskiwania szerszych możliwości prowadzenia działalności marketingowej (sprawniejsza dystrybucja, większe możliwości różnicowania cen, efektywniejsza promocja publicznego transportu zbiorowego).

Procesy integracyjne na rynku przewozów pasażerskich mogą niekiedy także powodować skutki negatywne. W ich wyniku może bowiem dojść do monopolizacji rynku oraz nieefektywnego zaangażowania się władz publicznych w jego regulację, co prowadzi zazwyczaj do wzrostu barier wejścia na rynek i ograniczenia konkurencji³. Z tego powodu działania na rzecz integracji systemów transportowych muszą być prowadzone w sposób niezwykle rozważny i przemyślany.

Integracja publicznego transportu zbiorowego może być realizowana wewnątrz danego podsystemu tego transportu (np. miejskiego lub metropolitalnego) oraz w powiązaniu z systemami o większym zasięgu (np. z transportem regionalnym). Integracja może dotyczyć podmiotów lub sposobów przemieszczeń realizowanych na podobnych rynkach lub pomiędzy systemami o różnym zasięgu usług transportowych⁴.

Integrację publicznego transportu zbiorowego należy rozpatrywać przede wszystkim w trzech aspektach: przestrzennym, podmiotowym i przedmiotowym.

W aspekcie przestrzennym proces integracji publicznego transportu zbiorowego może dotyczyć:

- obszaru administracyjnego miasta (gminy);
- zespołu miast (aglomeracji, metropolii);

² W. Starowicz, R. Janecki, *Kształtowanie systemów obsługi pasażerskiej przez samorzady szczebla powiatowego i wojewódzkiego* [w:] „Aktualne problemy regionalnego transportu pasażerskiego w Polsce” Zeszyty Naukowo-Techniczne SITK RP, Oddział w Krakowie, Seria: materiały konferencyjne, 2004, nr 63 (113), s. 129.

³ T. Dyr, *Czynniki rozwoju regionalnych przewozów pasażerskich*. Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2009, s. 63-92.

⁴ G. Dydkowski, *Integracja transportu miejskiego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamickiego w Katowicach, Katowice 2009, s. 43.

- regionu (np. obszaru województwa);
- podróży w określonej relacji.

W sferze podmiotowej integracja może obejmować:

- jednostki organizacyjne i przedsiębiorstwa publicznego transportu zbiorowego (organizatorów i realizatorów);
- wszystkie podmioty realizujące przemieszczenia w ramach transportu pasażerskiego (klientów).

W zakres integracji przedmiotowej publicznego transportu zbiorowego mogą wchodzić:

- środki transportu wykorzystywane w realizacji podróży w sposób skoordynowany;
- rozkłady jazdy;
- infrastruktura (trasy, przystanki, stacje, węzły przesiadkowe i parkingi) oraz tabor;
- opłaty za korzystanie z usług (system taryfowy i biletowy).

Wprowadzone zmiany regulacji w zakresie organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym oraz powołanie licznych związków powiatowo-gminnych w ostatnich kilku latach, spowodowały powstanie zupełnie nowej sytuacji z punktu widzenia perspektyw integracji transportu w regionach. Oferty usług niezależnych (komercyjnych) przewoźników, obsługujących gminy pozamiejskie, powiaty i województwa, zostały zastąpione przez ofertę usług przewozowych zakontraktowanych przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie oraz przez związki powiatowo-gminne.

Powoływanie związków powiatowo-gminnych i podejmowanie się przez te związki roli organizatorów przewozów na szerszych obszarach, z punktu widzenia procesów integracji jest sytuacją korzystną, ponieważ organizatorzy publiczni – w przeciwieństwie do przewoźników komercyjnych – kierują się nie tylko miernikami ekonomicznymi, ale także celami polityki zrównoważonej mobilności, która znajduje swoje odzwierciedlenie w planach zrównoważonej mobilności.

Głównymi motywami powoływania związków powiatowo-gminnych, organizujących publiczny transport zbiorowy, są w kolejności:

- możliwość wykorzystania dodatkowych środków na dofinansowanie komunikacji autobusowej gminnej (pozamiejskiej) i powiatowej;
- szersze kompetencje organizatora – uprawnienie do organizacji przez ten sam podmiot zarówno linii wewnątrzgminnych, jak i międzygminnych, a w przypadku związków obejmujących przynajmniej dwa powiaty lub gminy z różnych powiatów – także linii międzypowiatowych;
- wzrost oferty drogowego publicznego transportu zbiorowego;
- poprawa efektywności wykorzystania potencjału przewozów autobusowych.

W kolejnym etapie należy podjąć działania prowadzące do integracji w zakresie taryf i biletów – w odniesieniu do podróży realizowanych na obszarach więcej niż jednego powiatu i z wykorzystaniem różnych środków transportu – autobusów i kolei.

W większości krajów europejskich w ostatnich kilku dziesięcioleciach wprowadzano rozwiązania, których celem było uproszczenie i zharmonizowanie taryf w publicznym transporcie zbiorowym. Integracja tego transportu jest charakterystyczna przede wszystkim dla małych i średnich miast, w których usługi wykonuje jeden operator autobusowy, występujący jako monopolista. W dużych miastach i regionach operatorzy często świadczą usługi różnymi środkami transportu. Monopolizacja usług zapewnia co prawda integrację świadczonych usług, w tym taryfową, jednak władze publiczne mają wówczas ograniczoną kontrolę nad kosztami i rozwojem oferty przewozowej oraz – w konsekwencji – nad realizacją celów polityki zrównoważonej mobilności.

W miastach, aglomeracjach i regionach obsługiwanych przez różnych organizatorów i przewoźników⁵, mogą obowiązywać porozumienia taryfowe tych podmiotów. Umożliwiają one realizowanie podróży na podstawie jednego biletu wszystkimi środkami transportu zbiorowego na określonym obszarze. Porozumienia takie zawierane są bez powoływania lub w ramach związku transportowego organizatorów lub/i przewoźników. Zapewniają one pasażerom znaczne oszczędności w wydatkach na usługi transportowe. Porozumienia taryfowe mają charakter dobrowolny i obejmują z zasady taryfy opłat. Niekiedy jednak ich przedmiotem staje się także koordynacja rozkładów jazdy i działalność marketingowa. Źródłem konfliktów jest najczęściej podział przychodów z biletów zintegrowanych pomiędzy poszczególnych przewoźników. Wątpliwości budzi także rozdział dotacji i subwencji ze środków publicznych, które wciąż mają charakter podmiotowy⁶. Porozumienia taryfowe przewoźników funkcjonują powszechnie m.in. w Niemczech, Austrii i Szwajcarii.

Niestabilność dobrowolnych porozumień taryfowych z jednej strony oraz wysokie koszty funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego z drugiej, skłaniają władze publiczne do poszukiwania bardziej efektywnych rozwiązań w zakresie integracji. Powoływane są zarządy transportu, które przejmują funkcje organizatora usług, w tym emitenta biletów. Rozwiązanie

⁵ Krajowa ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym wprowadziła rozdział terminologiczny operatorów i przewoźników, do tych ostatnich kwalifikując wyłącznie podmioty realizujące przewozy jako komercyjne, tymczasem w branżowej literaturze zachodnioeuropejskiej mianem przewoźników określa się podmioty wykonujące zarówno przewozy o charakterze użyteczności publicznej, jak i komercyjne.

⁶ *Public Transport Integration and Transit Alliances, Module 3f, Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities*, Federal Ministry for Cooperation and Development, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Germany, Bonn and Eschborn, s. 18, https://www.sustainable-urbanisation.org/sites/sgup/files/publications/3f_transit_alliances_sutp_tumi_giz_eng_0.pdf, dostęp: 30.11.2023 r.

takie umożliwiają nie tylko integrację taryfowo-biletową różnych rodzajów transportu, ale także wprowadzenie konkurencji w sferze realizacji usług przewozowych, co z kolei pozytywnie oddziałuje na koszty ich świadczenia.

Problemy występujące przy integrowaniu transportu zbiorowego w aglomeracjach policentrycznych oraz obejmowanie integracją usług transportu regionalnego – zarówno kolejowego, jak i autobusowego – oraz transportu poza miastami (w odpowiednikach polskich powiatów i regionów), stały się podstawą powoływania związków transportowych.

Związki transportowe są często wykorzystywaną formą integracji transportu zbiorowego w Niemczech. Funkcjonują tam m.in. takie związki transportowe, jak: BB (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg) i HVV (Hamburger Verkehrsverbund). W Polsce ponadlokalne struktury obejmujące pozamiejski publiczny transport zbiorowy, powołuje się natomiast przede wszystkim w oparciu o związki powiatowo-gminne.

W określonych warunkach operator stanowiący własność publiczną może zostać zmuszony do integracji – bez względu na ponoszone przez niego z tego tytułu konsekwencje ekonomiczno-finansowe – co będzie skłaniać go do poszukiwania oszczędności poprzez obniżanie jakości usług. Może to doprowadzić do paradoksu, w którym integracja usług publicznego transportu zbiorowego będzie przyczyną pogorszenia ich jakości⁷. Autorzy: M. Michałowska i R. Tomanek zwracają uwagę, że integracja może prowadzić do: monopolizacji, wzrostu barier wejścia na rynek wpływających niekorzystnie na siłę oddziaływań konkurencyjnych, wzrostu znaczenia państwa w funkcjonowaniu rynków transportowych (poprzez wzrost regulacji) i rozwoju nowych, biurokratycznych struktur rynkowych⁸. Oznacza to, że w określonych uwarunkowaniach integracja nie będzie prowadzić do realizacji celów polityki zrównoważonej mobilności, gdyż nie zapewni wzrostu konkurencyjności transportu zbiorowego w stosunku do samochodów osobowych.

Jako cele integracji usług publicznego transportu zbiorowego wymienia się najczęściej zapewnienie bezpiecznego, szybkiego, wygodnego i niedrogiego dostępu do większości źródeł ruchu. W pełni multimodalny, zintegrowany system transportowy umożliwi zoptymalizowanie wykorzystania dostępnych zasobów i ogranicza substytuowanie usług transportowych, przy jednoczesnym utrzymaniu ich oczekiwanego zakresu ilościowego⁹. Z punktu widzenia polityki

⁷ A. Roumboutsos, S. Kapros, *A Game Theory Approach to Urban Public Transport Integration Policy*, „Transport Policy” 2008, Vol. 15, Iss. 4, s. 209-215.

⁸ A. Michałowska, R. Tomanek, *Integracja systemów transportowych jako przedmiot badań naukowych*, „Logistyka” 2006, nr 2, s. 11.

⁹ M. F. Ibrahim, *Improvements and Integration of a Public Transport System: the Case of Singapore*, „Cities” 2003, Vol. 20, Iss. 3, s. 205-216.

zrównoważonej mobilności, celem integracji jest wzrost udziału publicznego transportu zbiorowego w obsłudze danego obszaru¹⁰. Wzrost ten można osiągnąć poprzez usuwanie barier związanych z korzystaniem z usług tego transportu oraz poprzez wykorzystanie efektu synergii, chociaż brakuje przekonujących dowodów ich występowania¹¹.

Wśród decydentów rozpowszechnione jest przekonanie o skuteczności działań inwestycyjnych w zakresie integracji. W takim ujęciu należy jednak uwzględnić fakt, że integrowanie usług publicznego transportu zbiorowego jest procesem złożonym, wymagającym połączenia sprawnego przywództwa politycznego, zdolności technicznych i finansowania¹².

Na relatywnie niską efektywność wykorzystania środków unijnych przez samorzady w Polsce na inwestycje transportowe, przez pryzmat głównych celów zrównoważonej mobilności, zwrócił w swoich publikacjach uwagę M. Wolański¹³.

¹⁰ Władze Singapuru założyły, że poprzez integrację transportu zbiorowego jego udział w podróżach miejskich realizowanych tym transportem i samochodami osobowymi powinien się zwiększyć z 60 do 75%, *ibidem*, s. 215.

¹¹ A. D. May, Ch. Kelly, S. Shepherd, *The Principles of Integration in Urban Transport Strategies*, „Transport Policy” 2006, Vol. 13, Iss. 4, s. 320.

¹² D. Hidalgo, R. King, *Public Transport Integration in Bogota and Cali, Colombia – Facing Transition From Semi-deregulated Services to Full Regulation Citywide*, „Research in Transportation Economics” 2014, Vol. 48, s. 174.

¹³ M. Wolański. Skuteczność interwencji publicznej w zakresie mobilności miejskiej. SGH. Warszawa 2022.

2. Integracja transportu publicznego poza miastami i aglomeracjami w wybranych krajach Unii Europejskiej

Zakres integracji pozamiejskiego publicznego transportu zbiorowego w poszczególnych krajach Unii Europejskiej jest dość zróżnicowany i zdeterminowany różnego rodzaju prawodawstwem obowiązującym w tych krajach. Poniżej opisano rozwiązania funkcjonujące w Szwecji, Niemczech i Czechach.¹⁴

Szwecja

W Szwecji już w 1978 r. wprowadzono możliwość powoływania regionalnych zarządów transportu, którym powierzono odpowiedzialność za realizację przewozów autobusowych wewnątrz regionów. Celem zmian w organizacji publicznego transportu zbiorowego wprowadzonych w Szwecji było właśnie zintegrowanie miejskiego i regionalnego transportu zbiorowego, który wcześniej realizowany był przez setki niezależnych firm, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Każdy z realizatorów usług posiadał własne systemy taryfowe i informacji dla pasażerów.

Początkowo regionalne zarządy transportu powołano na zasadzie dobrowolności. Od połowy 1981 r. wdrażano już jednak regulacje przewidziane w ustawie. W Szwecji regionalne zarządy transportu z reguły są kontrolowane wspólnie przez władze gminne i regionalne i funkcjonują jako spółki prawa handlowego (a nie związki komunalne).

W regionalnych zarządach transportu przyjęto zasadę, że deficyt przewozów jest pokrywany w połowie przez regiony, a w połowie – gminy, proporcjonalnie do pracy eksploatacyjnej na ich terenie, przy czym zasada ta nie została uregulowana ustawą. Domyślne rozwiązanie prawne stanowi, że połowa głosów należy do regionu (województwa), zaś pozostałe do gmin, proporcjonalnie do liczby ludności.

Samo powołanie zarządów transportu nie wpłynęło istotnie na zmiany podażowej strony rynku. Wykonawcami przewozów pozostawali dotychczasowi przewoźnicy, często monopolści, posiadający licencje ważne terminowo. W przypadku przewoźników publicznych, powiązano te podmioty kapitałowo z regionalnymi zarządami transportu, niektóre zarządy wykonywały cały zakres usług przy użyciu własnych spółek.

¹⁴ Na podstawie: M. Wolański, *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza zróżnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*. OW. SGH w Warszawie 2016 oraz O. Wyszomirski i in. *Rola, zadania i zasady funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego w latach 2008-2015 w świetle przewidywanych zmian organizacyjnych, prawnych i społecznych*. PIGTS. Warszawa 2008.

Integracja taryfowa i informacyjna, a w szczególności wprowadzenie atrakcyjnych cenowo biletów miesięcznych ważnych bez ograniczeń w całym regionie, spowodowały wzrost liczby przewożonych pasażerów oraz poprawę oferty. W latach 1980-85 liczba pasażerokilometrów wzrosła o 30%, a oferowanych wozokilometrów o 20%, z czego znaczna część została wygenerowana w obszarach pozamiejskich. Obniżce cen biletów towarzyszył wzrost pokrycia kosztów przychodami ze sprzedaży biletów komunikacji regionalnej – z 38% w 1980 r. do 42% w 1984 r. Jako jedną z istotnych przyczyn poprawy odpłatności usług wskazano możliwość rezygnacji z wybranych zamkniętych gminnych przewozów szkolnych i włączenie ich do ogólnodostępnego, zintegrowanego systemu transportowego.

Początkowo stałe wynagrodzenie przewoźników, niezależne od liczby przewiezionych pasażerów, nie sprzyjało elastycznemu dostosowaniu podaży do potrzeb przewozowych oraz utrudniało podnoszenie jakości usług i efektywne wykorzystanie ich zasobów. Możliwość zmian upatrywano w przetargowym systemie zawierania kontraktów na realizację usług przewozowych w transporcie drogowym (miejskim i regionalnym), który wdrażano od 1989 r. Zmiana ta umożliwiła rynkowe ustalanie wysokości dotacji.

W celu ochrony interesów dotychczasowych przewoźników, których licencje wygaszono, wprowadzono możliwość odkupu ich aktywów (w szczególności pojazdów i zajezdni) przez państwo, ale z tej możliwości skorzystała tylko niewielka liczba przedsiębiorstw.

Regionalne zarządy przyjęły różne strategie przetargowe. Niektóre w poszukiwaniu oszczędności organizowały dużą liczbę przetargów w krótkim okresie czasu, z reguły nie obejmując jednak przetargami obsługi obszarów gęściej zaludnionych. W innych regionach ogłaszano przetargi stopniowo – aby zachęcić przedsiębiorców do składania konkurencyjnych ofert. Różnicowano także czas obowiązywania umów, co w przypadku dużej liczby organizowanych jednocześnie przetargów zapobiegało powstawaniu „efektu fali” – powtarzającego się okresowo dużego zwiększania liczby postępowań. Połowa umów została zawarta na okres 4-5 lat, zaś 12% – na czas dłuższy, podczas gdy w starym systemie powszechne były umowy jednoroczne.

W większości szwedzkich przetargów zastosowano **model wynagrodzeń brutto**, w którym przychody przewoźnika były niezależne od liczby przewiezionych pasażerów, ograniczona była również jego decyzyjność w zakresie kształtowania oferty przewozowej.

W rezultacie w ciągu 10 lat udało się wyłonić w drodze przetargów wykonawców dla wolumenu 98% przewozów (ponad 7 500 autobusów w ruchu). W efekcie odpłatność usług w szwedzkim transporcie regionalnym zwiększyła się do 55%, a koszty zmniejszyły się o około 10-15% (aczkolwiek w niektórych przypadkach zredukowano koszty o ponad 20%). Opisane rezultaty sprawiły, że Sztokholm zdecydował się na wyłonienie w trybie przetargowym również

przewoźników w miejskim transporcie szynowym. Zmiany dotyczyły tylko kwestii organizacyjnych – w całości zachowano natomiast integracyjną funkcję regionalnych zarządów transportu.

Przy ocenie systemu szwedzkiego zauważa się również wady – w pierwszej fali przetargów pewna część przewoźników nie doszacowała kosztów i zbankrutowała. Nie wpłynęło to jednak na długoterminową stabilność systemu. Problemem był natomiast brak motywacji przewoźników do pozyskiwania pasażerów, co zaowocowało eksperymentami w zakresie wynagrodzeń za pozyskiwanie nowych pasażerów. Tego typu rozwiązanie upowszechniło się szczególnie w Sztokholmie, w którym jeden regionalny zarząd transportu bezpośrednio zarządza komunikacją miejską i regionalną. Dodatkowo w bardzo wielu kontraktach „brutto” wprowadzono extra premie związane z mierzoną satysfakcją pasażerów z oferowanych im usług.

Na rynku nastąpił wydatny wzrost udziału firm prywatnych, które w ciągu pierwszych 10 lat obowiązywania nowych zasad kontraktowania usług zwiększyły swój udział w rynku z 20% do aż 80%. Część spółek przewozowych należących do regionalnych zarządów transportu sprywatyzowano lub zmniejszono i chociaż część z nich jest w stanie wygrywać przetargi, to nie są one już dominującymi wykonawcami usług.

Należy jednak zauważyć, że tendencje konsolidacyjne nie wyeliminowały z rynku najmniejszych przedsiębiorstw. Na rynku regionalnych zarządów transportu działa wciąż bardzo duża liczba przewoźników – aż 1 630, spośród których aż 92% posiada mniej niż 10 autobusów. Podmioty te wygrywają przetargi zarówno indywidualnie, jak i tworząc konsorcja. Trend konsolidacyjny wyeliminował jednak firmy średniej wielkości.

W 1989 r. rozszerzono kompetencje zarządów transportu do całości transportu regionalnego, włączając w to połączenia wodne i kolejowe. Rok później organom tym przekazano w zarząd część linii kolejowych (łącznie z infrastrukturą punktową i liniową) oraz tabor niezbędny do prowadzenia na nich ruchu. Do wykonywania tych funkcji organy publiczne wybrały w otwartym postępowaniu spółki prywatne. Samorządy miały również możliwość samodzielnego zdecydowania o ewentualnym zawieszeniu ruchu kolejowego i zastąpienia go drogowym.

W Szwecji samorządy mają relatywnie duży wpływ na wybrane podatki, co umożliwia im prowadzenie elastycznej polityki budżetowej. Dzięki temu od 2000 r. całość transportu organizowanego przez regionalne zarządy transportu nie jest już wspierana ze środków centralnych.

Rozwiązania integracyjne wdrażane na szczeblu województw uzupełnione są o koordynację na szczeblu krajowym, realizowaną za pomocą wyspecjalizowanej jednostki Samtrafikfen i Sverige, w którą zaangażowane są m.in. wszystkie regionalne zarządy transportu. Podmiot

ten zarządza jednolitą taryfą opłat na szczeblu krajowym, a także zapewnia zintegrowaną informację i sprzedaż biletów.

Cechy charakteryzujące model szwedzki stanowią:

- połączenie obligatoryjnego tworzenia zarządów transportu (kolejowego i autobusowego) z dużą swobodą ich kształtowania pod względem organizacyjnym, pod warunkiem osiągnięcia porozumienia w określonym terminie – rozwiązanie to łączy swobodę kształtowania strategii tworzenia związków komunikacyjnych;
- tendencja do wyłaniania przewoźników w trybie przetargowym, a zwłaszcza jej szybkie, sprawne wdrożenie;
- ścisła koordynacja pomiędzy transportem drogowym i kolejowym, łącznie z przyporządkowaniem regionalnym zarządom transportu części infrastruktury kolejowej;
- przekazanie regionalnym zarządom transportu nadzoru właścicielskiego nad publicznymi przedsiębiorstwami transportowymi w regionie – to rozwiązanie zapewnia integrację również na szczeblu zarządzania.

Za wadę modelu uznaje się stosunkowo małą motywację przewoźników do pozyskiwania pasażerów, co wymaga dużego rozbudowania i wysokich kompetencji regionalnych zarządów transportu – odpowiedzialnych w całości za dopasowanie oferty do potrzeb rynku.

Niemcy

Istotna różnica w organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarze Niemiec w porównaniu do Polski, wynika z podziału administracyjnego i przepisów konstytucji Republiki Federalnej. Państwo niemieckie jest silniej zdecentralizowane – poszczególne kraje związkowe (landy) charakteryzują się silniejszą pozycją w porównaniu do polskich województw samorządowych. W każdym kraju związkowym (poza Hamburgiem) obowiązują odrębne przepisy ustawy związkowej, regulującej sposób organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego. Nie oznacza to jednak, że granice landów stanowią granicę zintegrowanych systemów tego transportu.

Co niezwykle istotne, w Niemczech nie występuje formalne rozgraniczenie pomiędzy komunikacją miejską, a regionalnym pasażerskim transportem drogowym. W ustawie o transporcie pasażerskim operuje się jednym terminem lokalnego transportu publicznego (OePNV – Oeffentlicher Personennahverkehr), który obejmuje przewozy tramwajami, autobusami, trolejbusami oraz pojazdami mechanicznymi w transporcie miejskim, podmiejskim i regionalnym (bez transportu kolejowego).

Przywołana ustawa wskazuje na konieczność opracowania planu komunikacji lokalnej (odpowiednik krajowego planu transportowego), który powinien być przygotowywany przez podmiot odpowiedzialny za transport zbiorowy. Dokument ten określa podstawowe wymogi

dotyczące oferty przewozowej w aspekcie ilościowym (np. liczba kursów do danej miejscowości) i jakościowym (np. dostosowanie usług do potrzeb osób niepełnosprawnych).

Zasady organizacji i finansowania niemieckiego regionalnego pasażerskiego transportu drogowego wyznaczyła ustawa regionalizacyjna (Regionalisierungsgesetz) z 1993 r., która określa zasady podziału dochodów z podatku paliwowego pomiędzy poszczególne landy, z obligatoryjnym przeznaczeniem części z nich na organizację transportu regionalnego (w tym kolejowego).

Landy (regiony) odpowiedzialne są za szczegółowe wyznaczanie zasad sporządzania planów komunikacji lokalnej oraz za przyporządkowanie odpowiedzialności za transport zbiorowy poszczególnym szczeblom samorządu. W praktyce w przypadku regionalnego pasażerskiego transportu drogowego są to powiaty (lub miasta na prawach powiatu), zaś w przypadku kolei regionalnej – landy, związki komunikacyjne lub inne wyspecjalizowane podmioty, działające na terenie całego landu. Analogicznie, regiony zachowują niezależność w wyznaczaniu organów odpowiedzialnych za udzielanie zezwoleń na przewozy.

W Niemczech wypracowano trzy formy współpracy w ramach integracji publicznego transportu zbiorowego, które zapewniają pasażerom możliwość korzystania z różnych usług tego transportu.

Są to:

- porozumienie taryfowe;
- porozumienie transportowe;
- związki transportowe.

Pierwsze dwie formy integracji dotyczą uzgodnień pomiędzy przewoźnikami świadczącymi usługi w transporcie publicznym.

Porozumienie taryfowe jest najprostszą formą integracji – polegającą na wspólnej obsłudze biletowej i eliminacji konkurencji cenowej mogącej prowadzić do pogłębiania deficytu niektórych linii.

Porozumienie transportowe obejmuje porozumienie taryfowe i uzgodnienia (koordynację) dotyczące rozkładów jazdy.

Związki transportowe są z kolei wyspecjalizowanymi podmiotami zarządzającymi całą ofertą publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Jednym z zadań związku, poza integracją publicznego transportu zbiorowego, jest podział przychodów pomiędzy poszczególnych przewoźników, który odzwierciedla udział tych podmiotów w realizacji podróży przez pasażerów.

Związki transportowe są często wskazywane jako skuteczny przykład pełnej integracji transportu pasażerskiego w regionie. Od strony organizacyjnej mogą one przyjmować różne formy.

Trzy podstawowe formy funkcjonowania związków transportowych w Niemczech są następujące:¹⁵

- spółka pomiędzy przewoźnikami, której poszczególne samorzady odpowiedzialne za transport zlecają organizację przewozów – zgodnie z wytycznymi umownymi oraz postanowieniami planów komunikacji lokalnej;
- spółka lub związek komunalny samorządów odpowiedzialnych za transport publiczny, zlecające przewozy poszczególnym przewoźnikom;
- spółka „mieszana” pomiędzy samorządami odpowiedzialnymi za transport publiczny i przewoźnikami.

Jeszcze w latach 90. wszystkie związki komunikacyjne przyjmowały formę spółek pomiędzy przewoźnikami. Od tego czasu można zaobserwować wyraźny trend rozpowszechniania się bezpośredniej współpracy samorządów, wynikający zarówno z uregulowań ustawy regionalizacyjnej, jak i z kwestii związanych ze stymulowaniem konkurencji wśród przewoźników (z reguły jednak poza komunikacją miejską). Taka współpraca może polegać na zawieraniu spółek bezpośrednio pomiędzy powiatami lub zawiązywaniu związków komunalnych samorządów, tworzących ciała wykonawcze w różnych formach. Podobna struktura do dziś funkcjonuje w związku komunikacyjnym Renu-Nekaru. W Dreźnie związek komunalny zawiera umowy z przewoźnikami, natomiast powołana przez niego spółka wykonuje ich postanowienia i zarządza systemem publicznego transportu zbiorowego.

Niemieckie związki transportowe różnią się od swoich polskich odpowiedników nie tylko większym stopniem integracji, ale również tym, że przychody ze sprzedaży biletów od wielu lat dzielą pomiędzy partnerów w myśl zasady: „pieniądze idą za pasażerem”. W umowach z przewoźnikami stosowane są różne formy wynagrodzenia, przy czym w Niemczech akurat unika się kontraktów „brutto”, w których przewoźnik otrzymuje stałe wynagrodzenie, w niewielkim stopniu zależne od liczby przewożonych pasażerów. Preferuje się natomiast kontrakty zawierające motywacyjne elementy wynagrodzenia, zależne od liczby i satysfakcji pasażerów lub kontrakty „netto”, czyli stałą dotacją, powiększaną o przychody wygenerowane przez daną linię w zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym.

¹⁵ M. Knieps: *Vielfalt von Kooperationsformen Organisation der Verkersverbunde*. „Der Nahverkehr” 2006, nr 12, s. 7-15.

W Niemczech zagwarantowano ustawowo prawo niedopuszczania przewozów nieobjętych zintegrowanym systemem transportowym – związki komunikacyjne realizują postanowienia planów transportu zbiorowego, zaś na przewozy w nich nieujęte, samorzady mogą odmówić wydania zezwolenia. Podobna odmowa jest obligatoryjnie wydawana, jeśli wnioskowane przewozy są już wykonywane przez innego przewoźnika, w szczególności kolejowego.

Rozwiązania integracyjne obejmują również obszary przekraczające granice pojedynczych związków komunikacyjnych. Na obszarach granicznych często występują również wspólne bilety okresowe dwóch związków. Funkcjonowanie takich biletów jest jednak wciąż przedmiotem analiz m.in. z punktu widzenia ryzyk z tym związanych.

Wraz z integracją publicznego transportu zbiorowego zmienił się sposób zamawiania usług. Coraz częściej stosuje się tryb przetargowy, aczkolwiek nie jest to dominujący sposób wyłaniania operatorów w większości landów. W celu intensyfikacji konkurencji, od 1990 r. wydzielono z kolei niemieckich odrębne podmioty w formie spółek, zajmujące się realizacją przewozów autobusowych. Firmy te, pomimo wzrastającej konkurencji ze strony prywatnych przewoźników autobusowych, wciąż dominują na rynku regionalnym.

Podstawowym narzędziem finansowania drogowego transportu pasażerskiego w Niemczech są tzw. wyrównania (odpowiednik naszych krajowych dopłat do biletów ulgowych – refundacji kosztów udzielenia ulg), wypłacane w związku z przewozem uczniów posiadających bilety okresowe. Wyrównania wypłacane są ustawowo na bazie urzędowo określonego kosztu pasażerokilometra, który uwzględnia specyfikę danych przewozów, a także poziom rzeczywistych kosztów w przedsiębiorstwie. Poziom omawianego współczynnika określają landy, które jednocześnie zobowiązane są do wypłacania środków z funduszy otrzymywanych na podstawie ustawy regionalizacyjnej. Wyrównania (refundacje) wypłacane są jednak tylko w przypadku nierentowności połączeń, zaś kwota ustalona w ustawie określa ich maksymalny pułap.

W ustawie o transporcie pasażerskim zakłada się, że refundacje ustawowe nie powodują zakłócenia warunku samofinansowania działalności przewozowej, a zatem można je wypłacać bez przetargu. W przypadku konieczności wypłacania dodatkowych dotacji, władze publiczne kierują się zasadą minimalizacji kosztów.

Przewozy zlecane są zwykle w trybie bezprzetargowym, przewoźnikom posiadającym odpowiednie zezwolenia. W 2007 r. tylko 17% niemieckich samorządów, będących ustawowo organizatorami transportu zbiorowego, miało za sobą pierwsze doświadczenia zlecenia usług przewozowych w formie przetargu. W rezultacie aż 61% postępowań przetargowych zakończyło się zmianą przewoźnika.

Pośród samorządów, które dotychczas zastosowały przetargowy tryb zlecenia wykonywania usług komunikacyjnych, aż 40% pochodzi z Bawarii. Wśród samorządów tylko 11%

(z których 94% to powiaty ziemskie) stosowało przyznawanie zezwoleń na linie samofinansowane w trybie konkursowym. Rozwiązanie to zyskało największą popularność w Północnej Nadrenii-Westfalii i w większości (63%) przypadków doprowadziło do zachowania w obsłudze dotychczasowego przewoźnika.

Badania przeprowadzone w 2004 r. w Bawarii¹⁶ – czyli landzie o największym stopniu konkurencji pomiędzy przewoźnikami – wykazały większą popularność przetargów w pobliżu większych miast. W innych rejonach barierą jest brak odpowiedniej konkurencji pomiędzy przewoźnikami, problemem stają się także koszty przeprowadzania postępowań. Często dochodzi również do przyznawania koncesji łączących linie dochodowe z deficytowymi, co – w połączeniu z dopłatami do przewozów uczniów – powoduje w praktyce samofinansowanie się usług. W badaniu wykazano także dążenie do integracji pomiędzy komunikacją szkolną i ogólnodostępną, w szczególności na terenach o rzadkiej sieci połączeń oraz niskiej liczbie kursów.

Specyficznym rozwiązaniem w ramach transportu drogowego są bürgerbusy i anrufbusy. Te pierwsze funkcjonują jako obywatelska inicjatywa uzupełniająca ofertę przewozową w przejazdach na krótkie odległości, zaś te drugie (nazywane po polsku telebusami) obejmują ofertę realizowaną autobusami lub minibusami, a także taksówkami – na zmiennej trasie, wyznaczonej przez punkty zamieszkania pasażerów i cele ich podróży.

Podsumowując przykład Niemiec należy stwierdzić, że w kraju tym podjęto daleko idące reformy związków komunikacyjnych, mające na celu połączenie bardzo dobrej integracji taryfowej – opierającej się przez lata na lokalnych monopolach – z konkurencją wśród przewoźników. Ze względu na brak odgórnego przymusu oraz wspieranie transportu głównie przez dopłaty do przewozów szkolnych, niepowodujące obowiązku przetargowego, system przetargowy rozpowszechnia się w tym kraju stosunkowo wolno.

Warto jednak zwrócić uwagę na takie rozwiązania, jak:

- modelowa integracja pomiędzy różnymi środkami transportu, pomimo pozostawienia kompetencji organizacji w zakresie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego i kolejowego na dwóch różnych stopniach administracji samorządowej (powiat i land) – osiągnięta została dzięki wewnętrznym reformom i możliwości wprowadzania konkurencji pomiędzy przewoźnikami;
- finansowanie publicznego transportu zbiorowego realizowane na podstawie ustaw regionalizacyjnych;

¹⁶ F. Noeth: *Wettbewerb im OePNV Bayerns. „Der Nahverkehr“* 2005, nr 3, s. 20-21.

- preferowanie – zwłaszcza w transporcie regionalnym – kontraktów „netto”, w połączeniu z precyzyjnym podziałem przychodów, wygenerowanych w zintegrowanym systemie taryfowym, proporcjonalnie do popytu.

Czechy

W Czechach mali, prywatni przewoźnicy realizujący przewozy na jednej lub kilku liniach, nie posiadają znacznego udziału w rynkach cząstkowych – regionalnych. Transport regionalny opiera się na dużych, niekiedy wielozakładowych firmach, które posiadają w inwentarzu kilkaset pojazdów. Jest to rezultat podziału, a następnie wykupowania pozostałości po dawnym dużym państwowym przedsiębiorstwie (ČSAD) przez globalnych przewoźników, takich jak np. Arriva. Wiele ze spółek powstałych na bazie ČSAD zajmowało się także przewozami w komunikacji miejskiej w mniejszych ośrodkach, co ułatwiło późniejszą integrację taryfową.

Od 1994 r. regionalny pasażerski transport zbiorowy był finansowany ze środków urzędów powiatowych, które w zróżnicowany sposób realizowały ustawowy obowiązek wyrównywania strat ponoszonych przez przewoźników. Ze środków centralnych dokonywano z kolei dopłat do biletów ulgowych dla uczniów, ale dopłaty te zlikwidowano z początkiem 1996 r. (wprowadzając je ponownie w 2004 r. na innych zasadach). Od 1997 r. budżet państwa dotuje zakupy fabrycznie nowego taboru autobusowego.

Od 2003 r. za pasażerski transport drogowy w Czechach, w przypadku tzw. „obsługi podstawowej” obszarów wiejskich (codzienne dowozy do szkół, urzędów, placówek medycznych i zakładów pracy), odpowiedzialne są ustawowo władze samorządowe wojewódzkie, natomiast samorządy miejskie i gminne ponoszą odpowiedzialność za komunikację miejską oraz tzw. pozostałą obsługę terenów nieurbanizowanych. Zmiany te wprowadzono w rezultacie reformy administracyjnej, w ramach której zlikwidowano powiaty. Od 2005 r. do kompetencji władz wojewódzkich należy również finansowanie kolejowych przewozów regionalnych.

Warto jednak dodać, że województwa w Czechach są strukturami znacznie mniejszymi pod względem powierzchni i liczby ludności od ich polskich odpowiedników – wielkością odpowiadają obszarom kilku naszych powiatów (lub województw z podziału administracyjnego obowiązującego w Polsce w latach 1975-1998).

W Czechach od 1998 r. dotacje do przewozów służby publicznej wypłacane są jako wyrównanie różnicy pomiędzy wpływami z biletów, a ekonomicznie uzasadnionymi kosztami, wyliczonymi w sposób ustawowy. W praktyce często odstępuje się od każdorazowego wyliczania dotacji, zastępując je uzgodnioną wartością. Od 2004 r. przewoźnicy otrzymują również wyrównanie przez państwo strat z tytułu honorowania ponownie wprowadzonych ulg dla uczniów (przy czym ulgi dla uczniów i studentów obowiązują tylko w dni nauki szkolnej).

W przypadku linii deficytowych w Czechach możliwe jest również stosowanie tzw. zwoleń wiązanych. Na ich podstawie władze samorządowe (z reguły wojewódzkie) wydają zgodę na obsługę linii dochodowej w powiązaniu z realizacją przewozów generujących deficyt.

Zatwierdzanie rozkładu jazdy przez organy administracji publicznej dotyczy tylko jego formy, co powoduje, że na niektórych liniach wciąż występuje klasyczna konkurencja na rynku (bezpośrednia konkurencja o pasażera), chociaż obecnie zjawisko to ma już zakres marginalny.

W Czechach funkcjonuje 8 regionalnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego (autobusowego i kolejowego), będących jednocześnie integratorami komunikacji publicznej w regionach:¹⁷

- ROPID – najstarszy integrator transportu w Czechach, założony w 1993 r. przez urząd miasta Pragi w formie spółki prawa handlowego; zintegrowana taryfa ROPID umożliwia podróże pojazdami ponad 30 przewoźników, w tym kolei czeskich, komunikacji miejskiej w Pradze oraz regionalnych przewoźników autobusowych, wywodzących się z państwowego ČSAD i niezależnych; ROPID pełni funkcję integratora komunikacji miejskiej i regionalnej oraz organizatora komunikacji regionalnej;
- KIDS KK – założony w 2003 r. koordynator publicznego transportu zbiorowego w rejonie Karlovych Varów, należący w pełni do władz wojewódzkich i działający w formie organizacji pożytku publicznego – zamawiający bezpośrednio usługi publiczne w regionalnym transporcie pasażerskim;
- KODIS – istniejąca od 1997 r. spółka prawa handlowego, należąca do województwa morawsko-śląskiego, miasta Ostrawy i 11 gmin, zapewniająca w regionie integrację biletów krótkookresowych (w tym dobowych) w obrębie działania komunikacji miejskiej i regionalnej autobusowej oraz biletów okresowych – również w komunikacji kolejowej; do systemu przystąpiło także dwóch przewoźników prywatnych – krajowy oraz należący do grupy Veolia (obecnie Arriva);
- KVD ZK – istniejąca od grudnia 2005 r. spółka należąca do województwa zlińskiego, pełniąca funkcje integracyjne i doradcze; już przed jej utworzeniem w regionie tym działał zintegrowany system transportowy oferujący wspólny bilet autobusowo-kolejowy, koordynowany przez jednego z publicznych przewoźników;
- KORID LK – spółka należąca do województwa libereckiego, organizująca w nim transport regionalny, również w imieniu gmin, na podstawie składanych przez nie zamówień;
- KORDIS JMK – założona w 2004 r. spółka pomiędzy województwem południowomorawskim (51% udziałów) i miastem Brnem, tworząca zintegrowany system komunikacyjny;

¹⁷ *Information on CAPTA members.* <http://www.caovd.cz/ClenoveEN.htm> dostęp: 30.11.2023 r.

- OREDO – spółka należąca do regionu Hradec Kralove, założona w 2003 r., posiadająca ofertę zintegrowanych biletów: jednorazowego (przesiadkowego, ważnego do 5 godzin w sieci komunikacyjnej lub pomiędzy określonymi strefami) i dziennego oraz miesięcznych.

Rozwiązaniem typowym dla Czech jest oddzielna marka (nazwa) organizatora transportu oraz systemu transportowego, np. w przypadku okolic Pragi jest to odpowiednio ROPID i PID, zaś Brna – KORDIS JMK i IDS JMK. Warto dodać, że **czeskie ministerstwo transportu utrzymuje ogólnokrajowy system informacji o usługach obejmujący: wyszukiwarkę połączeń, portal z mapami i kompletną bazę o rozkładach jazdy. Wszyscy przewoźnicy są zobowiązani do podawania danych do ogólnokrajowej bazy danych, w tym zwłaszcza o rozkładach jazdy.**

Dobrowolne powoływanie zarządów transportu doprowadziło do zintegrowania taryfowego komunikacji miejskiej, regionalnej autobusowej i kolejowej w obsługiwanym obszarze, a także do koordynacji rozkładów jazdy i działań informacyjnych. Ze względu na dowolność kształtowania rozwiązań, zakres integracji taryfowej różni się znacznie w poszczególnych regionach. Należy podkreślić, że zintegrowane taryfy strefowe (a nie kilometrowe) w obrębie regionów uzupełniają krajową taryfę opłat obowiązującą na kolei i pasażer ma możliwość wyboru dowolnego z oferowanych rozwiązań.

Zróznicowana jest również rola integratorów. W niektórych przypadkach umowy o dotowanie komunikacji zawierane są za pośrednictwem integratorów, a w innych – bezpośrednio pomiędzy samorządem i przewoźnikiem.

Część obszaru Czech nie jest objęta działaniami integratorów, gdyż władze samorządowe bezpośrednio współpracują z przewoźnikami albo cedują pewne obowiązki organizacyjne na przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej lub regionalnej. W takim przypadku z reguły stopień integracji taryfowej jest znacznie mniejszy, a układ transportowy gorzej dostosowany do podróży intermodalnych.

W Republice Czeskiej charakterystyczne rozwiązania to:

- scentralizowany system informacji o usługach transportu regionalnego opierający się na ministerialnej bazie rozkładów jazdy;
- zapewnienie przez samorząd województwa minimalnego poziomu obsługi całego obszaru, przy jedynie dodatkowym uzupełnieniu oferty przez samorzady niższego szczebla;
- tworzenie podmiotów wspierających i integrujących w imieniu samorządów regionalną komunikację kolejową i autobusową – przy zachowaniu stosunkowo dużej autonomii władz miejskich, które niekiedy są mniejszościowymi udziałowcami integratorów;
- wspieranie zakupów taboru ze środków krajowych i unijnych;

- wprowadzanie stosunkowo prostych (strefowych) regionalnych taryf komunikacyjnych, umożliwiających podróże pojazdami wielu przewoźników (w komunikacji miejskiej oraz regionalnej – autobusowej i kolejowej);
- alternatywna możliwość dotowania komunikacji za pomocą lub z pominięciem integratora, przy zachowaniu pełnej integracji z punktu widzenia pasażera.

Do wad czeskiego systemu zalicza się jednak wciąż mało kompleksowy zakres integracji (w tym małą liczbę zintegrowanych przewoźników niezależnych) oraz bardzo powolne otwieranie się na system przetargowy. Mało przejrzysty jest też podział obowiązków organizatorskich w regionalnym pasażerskim transporcie drogowym pomiędzy gminy i regiony.

3. Integracja pasażerskiego publicznego transportu zbiorowego w wybranych województwach w Polsce

W siedmiu wybranych województwach w Polsce przeprowadzono badania ankietowe, których głównym celem było uzyskanie danych dla analizy porównawczej w zakresie organizacji i integracji pasażerskiego publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim oraz w innych województwach w Polsce.

Cele szczegółowe badań były następujące:

- określenie zakresu usług pasażerskiego publicznego transportu zbiorowego w województwach;
- identyfikacja rodzajów i zakresu integracji tego transportu;
- rola marszałków województw jako organizatora transportu;
- struktura podaży rynku w transporcie kolejowym;
- identyfikacja barier integracji pasażerskiego publicznego transportu zbiorowego w województwie.

Badania zrealizowano metodą ankiety audytoryjnej w październiku 2023 r. Respondentami byli przedstawiciele urzędów marszałkowskich z siedmiu województw, w randze dyrektorów departamentów lub specjalistów, zajmujący się problematyką organizacji i funkcjonowania pasażerskiego publicznego transportu zbiorowego. W badaniu udział wzięli przedstawiciele województw: wielkopolskiego, opolskiego, łódzkiego, świętokrzyskiego, lubuskiego, małopolskiego i mazowieckiego.

W każdym z badanych województw funkcjonowała kolej regionalna, kolejowe przewozy krajowe, oraz publiczny transport zbiorowy autobusowy organizowany przez gminy, powiaty i we własnym zakresie przewoźników komercyjnych. W sześciu z siedmiu badanych województwach przewozy organizowały także związki powiatowo-gminne. Różne rodzaje funkcjonującego pasażerskiego publicznego transportu zbiorowego w każdym z województw wskazują na potencjalny zakres integracji tego transportu.

Wyniki badania zestawiono w tabelach 1-3.

Jak wynika z tabeli 1, bardzo zróżnicowany okazał się zakres integracji publicznego transportu zbiorowego w zbadanych województwach.

Porozumienie przewoźników/organizatorów polegające na honorowaniu biletów funkcjonowało w czterech województwach. We wszystkich tych województwach honorowanie biletów obejmowało wszystkie ich rodzaje (jednorazowe, krótko- i długookresowe).

Tab. 1. Rodzaje i zakres integracji publicznego transportu zbiorowego w badanych województwach

Rodzaje i zakres integracji	Województwo							Razem
	wielkopolskie	opolskie	łódzkie	świętokrzyskie	lubuskie	małopolskie	mazowieckie	
Porozumienie przewoźników/organizatorów o wzajemnym honorowaniu biletów, obejmujące odpowiednio								
- tylko bilety jednorazowe i krótkookresowe								
- tylko bilety miesięczne i inne długookresowe								
- bilety jednorazowe, krótkookresowe i długookresowe	x		x		x	x		4
Integracja taryfowo-biletowa w ramach związków powiatowo-gminnych, obejmująca honorowanie biletów różnych operatorów autobusowych, w tym								
- tylko bilety jednorazowe i krótkookresowe								
- tylko bilety miesięczne i inne długookresowe								
- bilety jednorazowe, krótkookresowe i długookresowe								
Porozumienie w ramach związków powiatowo-gminnych i marszałka województwa o wzajemnym honorowaniu biletów przewoźników autobusowych i kolejowych								
- tylko bilety jednorazowe i krótkookresowe								1
- tylko bilety miesięczne i inne długookresowe								1
- bilety jednorazowe, krótkookresowe i długookresowe	x		x					2
Integracja taryfowo-biletowa, obejmująca honorowanie biletów różnych przewoźników kolejowych, w tym								
- tylko bilety jednorazowe i krótkookresowe				x		x	x	3
- tylko bilety miesięczne i inne długookresowe						x	x	2
- bilety jednorazowe, krótkookresowe i długookresowe	x		x			x	x	4

Źródło: opracowanie własne.

Integracja taryfowo-biletowa w ramach związków powiatowo-gminnych, obejmująca honorowanie biletów różnych operatorów autobusowych, zdaniem respondentów nie występowała w żadnym z badanych województw.

Porozumienie w ramach związków powiatowo-gminnych i marszałka województwa o wzajemnym honorowaniu biletów przewoźników autobusowych i kolejowych, zidentyfikowano w dwóch województwach. W obu województwach porozumienie objęło wszystkie rodzaje biletów (jednorazowe, krótko- i długookresowe).

Integracja taryfowo-biletowa, obejmująca honorowanie biletów różnych przewoźników kolejowych, wystąpiła w czterech województwach, w tym:

- tylko w zakresie biletów jednorazowych i krótkookresowych – w trzech;
- tylko w zakresie biletów miesięcznych i innych długookresowych – w dwóch;
- obejmująca wszystkie rodzaje biletów (jednorazowe, krótko- i długookresowe) w czterech.

Powtarzanie się odpowiedzi wynikało z różnych (odmiennych) działań o charakterze integracyjnym prowadzonych w badanych województwach.

Tab. 2. Rola Marszałka Województwa jako organizatora transportu

Realizowane funkcje	Województwo							Razem
	wielkopolskie	opolskie	łódzkie	świętokrzyskie	lubuskie	małopolskie	mazowieckie	
Refundowanie przejazdów ulgowych w pozamiejskiej komunikacji autobusowej związkom powiatowo gminnym	x			x	X		x	4
Refundowanie przejazdów ulgowych w pozamiejskiej komunikacji autobusowej gminom	x		x	x	x	x	x	6
Refundowanie przejazdów ulgowych w pozamiejskiej komunikacji autobusowej powiatom	x		x	x	x	x	x	6
Refundowanie przejazdów ulgowych w pozamiejskiej komunikacji autobusowej przewoźnikom (dopłaty do biletów)	x	x	x	x	x	x	x	7
Refundowanie przejazdów ulgowych w komunikacji kolejowej		x	x	x			x	4
Kontraktowanie usług w transporcie kolejowym	x	x	x	x	x	x	x	7

Źródło: opracowanie własne.

Funkcje marszałków także są zróżnicowane w przekroju poszczególnych województw, a mianowicie:

- refundowanie przejazdów ulgowych w pozamiejskiej komunikacji autobusowej związkom powiatowo gminnym – cztery województwa;
- refundowanie przejazdów ulgowych w pozamiejskiej komunikacji autobusowej gminom – sześć województw;
- refundowanie przejazdów ulgowych w pozamiejskiej komunikacji autobusowej powiatom – sześć województw;
- refundowanie przejazdów ulgowych w pozamiejskiej komunikacji autobusowej przewoźnikom (dopłaty do biletów) – siedem województw;
- refundowanie przejazdów ulgowych w komunikacji kolejowej – cztery województwa;
- kontraktowanie usług w transporcie kolejowym – siedem województw.

We wszystkich województwach funkcjonuje transport kolejowy. Liczba przewoźników obsługujących obszar województwa wynosiła od 1 (opolskie, lubuskie i świętokrzyskie), poprzez 2 (wielkopolskie, łódzkie i mazowieckie) do 3 (małopolskie), przy czym w województwie lubuskim wskazano dodatkowo na 3 porozumienia.

Respondentów poproszono o zidentyfikowanie głównych barier integracji występujących w województwie.

Tab. 3. Główne bariery integracji występujące w województwie

Rodzaj bariery	Województwo							Razem
	wielkopolskie	opolskie	łódzkie	świętokrzyskie	lubuskie	małopolskie	mazowieckie	
Brak woli politycznej samorządów, które miałyby objąć integracją	x	x					x	3
Bariera finansowa	x	x						2
Bariera regulacyjna (niesprzyjające przepisy)	x	x	x	x		x	x	6
Brak zainteresowania ze strony przewoźników kolejowych/autobusowych		x		x				2
Różnice w uprawnieniach do przejazdów bezpłatnych	x	x	x	x		x	x	6
Inne	4	5	2	3	-	2	3	-

Źródło: opracowanie własne.

Poszczególni respondenci zidentyfikowali od dwóch do pięciu głównych barier. Najczęściej wskazywano na:

- barierę regulacyjną (niesprzyjające przepisy);
- różnice w uprawnieniach do przejazdów bezpłatnych.

Poniżej w punktach sformułowano wnioski z badania.

1. W badanych województwach funkcjonują praktycznie wszystkie rodzaje publicznego transportu zbiorowego. Stwarza to możliwości do szerokiego zakresu integracji usług tego transportu.
2. Zróżnicowany jest zakres integracji usług publicznego transportu zbiorowego. Najpopularniejszymi formami integracji są obecnie: porozumienie przewoźników/organizatorów polegające na honorowaniu biletów funkcjonujące w czterech województwach oraz integracja taryfowo-biletowa, obejmująca honorowanie biletów różnych przewoźników kolejowych.
3. Zróżnicowane są funkcje realizowane przez marszałków województw w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego. Refundowanie przejazdów ulgowych w pozamiejskiej komunikacji autobusowej związkom powiatowo-gminnym było realizowane w czterech województwach (na siedem badanych).
4. Dwoma głównymi barierami integracji publicznego transportu zbiorowego w województwach są: regulacje (niesprzyjające przepisy i różnice w uprawnieniach do przejazdów bezpłatnych). Są to bariery o charakterze zewnętrznym.

4. Zakres integracji publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim

Według S. Chowdhury i A. Cedera, zintegrowane systemy publicznego transportu zbiorowego powinna charakteryzować integracja dotycząca¹⁸:

- sieci komunikacyjnej;
- taryf opłat;
- informacji;
- przystanków;
- rozkładów jazdy.

W ujęciu przedmiotowym integracja taryfowo-biletowa publicznego transportu zbiorowego może obejmować wybrane lub wszystkie usługi.

Niepełny zakres integracji transportu zbiorowego może wynikać z:

- niewielkiego zainteresowania pasażerów korzystaniem z określonych środków transportu;
- braku chęci niektórych podmiotów świadczących usługi przewozowe udziału w integracji;
- braku skłonności władz publicznych organizujących usługi transportu zbiorowego do pełnej integracji usług tego transportu;
- ograniczonych środków finansowych na integrację taryf lub wprowadzenie systemu biletowego zapewniającego integrację.

Integracja systemów taryfowo-biletowych ułatwia dokonywanie przesiadek, zachęcając do korzystania z usług transportu zbiorowego¹⁹.

Integracja taka może polegać na wprowadzeniu:

- jednej taryfy – obejmującej wszystkie środki transportu zbiorowego;
- dodatkowej taryfy – upoważniającej do korzystania ze wszystkich środków transportu zbiorowego.

Niezależnie od przyjętego rozwiązania, niezbędną cechą integracji taryfowo-biletowej jest nieponoszenie przez pasażerów dodatkowych kosztów w podróżach z przesiadkami oraz funkcjonowanie jednego systemu dystrybucji biletów.

W ujęciu przedmiotowym integracja taryfowo-biletowa transportu zbiorowego może obejmować wybrane lub wszystkie usługi.

¹⁸ S. Chowdhury, A. Ceder, *Definition of Planned and Unplanned Transfer of Public Transport Service and Users' Decision to Use Routes With Transfers*, „Journal of Public Transportation” 2013, Vol. 16, Iss. 2, s. 1-20.

¹⁹ N. Sharaby, Y. Shifan, *The Impact of Fare Integration on travel behavior and transit ridership*. „Transport Policy” 2012, Vol. 21, s. 65.

Pomimo tego, że cena biletu nie jest uznawana przez pasażerów za podstawową determinantę ich preferencji transportowych, co zaprezentowano w tabeli 4, to jej znaczenie wzrasta wraz z odległością podróży i tym samym – z kosztem ponoszonym przez pasażera²⁰. Oznacza to, że pasażerowie podróżujący na dłuższe odległości, często korzystający z różnych środków transportu zbiorowego, ponoszą wysokie koszty podróży i oczekują ich obniżenia. Integracja taryfowo-biletowa skuteczna w realizacji celów polityki zrównoważonej mobilności może być więc procesem kosztownym. Im większa dezintegracja taryfowo-biletowa na danym obszarze, tym wyższe są koszty integracji. Konieczne jest bowiem zrekompensowanie utraty części przychodów organizatorom i operatorom transportu zbiorowego w rezultacie obniżenia cen biletów w podróżach objętych integracją.

Analizy przeprowadzone w 69 miastach we Włoszech wykazały, że zintegrowane taryfy zwiększyły liczbę przejazdów o 2% w krótkim okresie i o 12% w długim okresie²¹. W sytuacji nieelastycznego cenowo popytu w transporcie zbiorowym²², wzrost popytu wygenerowany przez relatywnie niższe koszty podróży nie był w stanie zrekompensować utraty przychodów z powodu integracji, zwłaszcza w krótkim okresie.

Tab. 4. Miejsce ceny w rankingu 10 atrybutów transportu zbiorowego w Metropolii Zatoki Gdańskiej

Gmina i rok badań	Miejsce ceny w rankingu 10 atrybutów
Rumia 2022	6
Gmina Szemud 2019	6
Gmina Żukowo 2018	7
Gdynia 2018	5
Sopot 2017	6
Gdańsk 2016	6
Gmina Luzino 2012	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZKM w Gdyni, MZKZG i KBR w Gdańsku (2016).

²⁰ G. Bresson, J. Dargay, J. L. Madre, A. Pirotte, *The main determinants of the demand for public transport: a comparative analysis of England and France Using Shrinkage Estimators*, „Transportation Research Part A. Policy and Practice” 2003, Vol. 37, Iss. 7, s. 624.

²¹ G. Abrate, M. Piacenza, D. Vannoni, *The Impact of Integrated Tariff Systems on Public Transport Demand: Evidence From Italy*, „Regional Science and Urban Economics” 2009, Vol. 39, Iss. 2, s. 126.

²² Więcej na temat elastyczności cenowej popytu [w:] *The Demand for Public Transport*, eds. F.V. Webster, P.H. Bly, *Report of an International Collaborative Study*, „Transport and Road Research Laboratory”, Crowthorne, Berks 1980; T. Litman, *Transit Price Elasticities and Cross-elasticities*, „Journal of Public Transportation” 2004, Vol. 7, No. 2, s. 52; P. Nijkamp, G. Pepping, *Meta-analysis for Explaining the Variance in Public Transport Demand Elasticities in Europe*, „Journal of Transportation and Statistics” 1998, Vol. 1, No. 1, s. 1-14.

Przywołaną wyżej tezę tę potwierdził P. White, który twierdzi, że chociaż polityka atrakcyjnych cen biletów okresowych niekoniecznie oznacza wzrost deficytu w długim okresie, to jednak wymaga wsparcia finansowego²³. Także badania empiryczne przeprowadzone w latach 90. XX wieku w 5 miastach niemieckich i austriackich dowodzą, że integracja systemów opłat wymagała znacznych dotacji²⁴. Wykazując, że tanie bilety okresowe wprowadzone we Fryburgu nie zwiększyły deficytu transportu zbiorowego zastrzeżono, że taki rezultat może być wyjątkiem²⁵. Roczny koszt funkcjonowania niepełnej integracji taryfowo-biletowej w aglomeracji gdańskiej, polegającej na wprowadzeniu dodatkowej taryfy obejmującej bilety zintegrowane, w 2019 r. (ostatnim roku przed pandemią) wyniósł 5,2 mln zł²⁶

Można przyjąć, że znaczenie atrybutu niskiego kosztu wzrosło w ostatnich trzech latach – z powodu inflacji, częstszych podwyżek cen biletów i spadku realnych dochodów, zwłaszcza dla pasażerów publicznego transportu zbiorowego.

Ułatwieniem w procesie integracji taryfowo-biletowej jest postęp techniczny w zakresie nośników biletów. Powszechnie obecnie stosowane karty elektroniczne zastępowane są przez aplikacje w urządzeniach mobilnych. Z punktu widzenia celów integracji biletowej najważniejszą funkcją biletów elektronicznych jest możliwość zakupu jednego biletu lub opłacenia podróży w relacji drzwi-drzwi poprzez jednorazową transakcję. Elektroniczne systemy biletowe umożliwiają nie tylko dokonywanie przesiadek na podstawie jednego biletu, ale także wybierają dla pasażera najtańszą opcję podróży. W województwie pomorskim narzędziem integracji o dużym potencjale jest system „Fala”.

Rozwój urządzeń elektronicznych i procesów informatyzacji doprowadził do powstania platform mobilności. Posługując się narzędziami mobilności pasażerowie mogą korzystać z transportu o niskich lub nawet zerowych kosztach krańcowych. Urządzenia mobilne służą zwiększeniu liczby stałych klientów usług zawartych w pakiecie. Dowody wspierające tę tezę przedstawione zostały w raportach z badań dotyczących wykorzystania biletów okresowych publicznego transportu zbiorowego²⁷.

Rozwojowi platform zintegrowanej mobilności towarzyszyło pojawienie się pojęcia mobilności jako usługi (Mobility as a Service – MaaS). Nie ma jednoznacznej definicji, która wskazywałaby na zakres usług i sposobów przemieszczania się, które tworzą mobilność jako usługę.

²³ P. White, „Travelcard” Tickets in Urban Public Transport, „Journal of Transport Economics and Policy” 1981, Vol 15, No. 1, s. 17-34.

²⁴ J. Pucher, S. Kurth, *Verkehrsverbund: the Success of Regional Public Transport in Germany, Austria and Switzerland*, „Transport Policy” 1996, Vol. 2, Iss. 4, s. 279-291.

²⁵ F. FitzRoy, I. Smith, *Public Transport Demand in Freiburg: Why Did Patronage Double in a Decade?* „Transport Policy” 1998, Vol. 5, Iss. 3, s. 163-173.

²⁶ Dane wewnętrzne Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej, niepublikowane.

²⁷ M. Kamargianni, *A Critical Review of New Mobility Services for Urban Transport*, „Transportation Research Procedia” 2016, Vol. 14, s. 295.

Miasta i regiony wykorzystują koncepcję MaaS do opracowania systemowego podejścia do planowania transportu i świadczenia usług mobilności. Bazując na podległości organizatorów i operatorów transportu zbiorowego, władze lokalne i regionalne określają parametry i cele systemu – dążąc do stworzenia jednej, zintegrowanej oferty MaaS, obejmującej szereg opcji podróży, w tym publicznym transportem zbiorowym, przy wykorzystaniu nowych technologii. Takie podejście umożliwia władzom publicznym poprawę efektywności zarządzania popytem, dynamiczne zarządzanie siecią, optymalizację tras transportu zbiorowego, a także zapewnienie bardziej elastycznej oferty i więcej opcji podróży²⁸.

MaaS obejmuje obsługę transportową realizowaną w pięciu etapach w celu pełnego usatysfakcjonowania osoby korzystającej z usługi transportowej (rys. 1).

Etapy te obejmują²⁹:

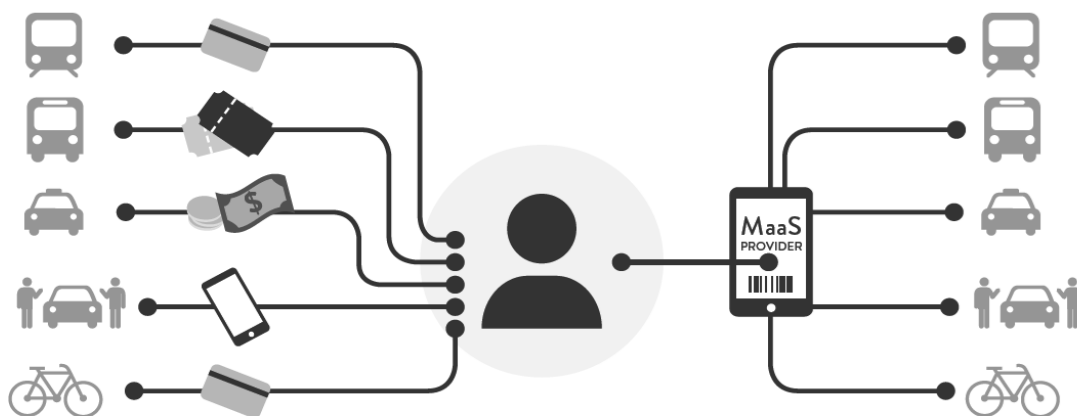
- jednorazową rejestrację, zapewniającą korzystanie ze wszystkich dostępnych usług z zakresu mobilności;
- planowanie podróży, wybór trasy i środków transportu, z jednoczesnym uwzględnieniem ceny, czasu, oczekiwanego standardu wygody oraz np. zastrzeżenia, że pojazd powinien być elektryczny;
- rezerwację pojazdów – stosowna informacja dotycząca np. rezerwacji miejsca przesyłana jest także do przewoźnika;
- płatność – pobrana opłata jest rozliczana pomiędzy wszystkie podmioty świadczące usługi składające się na daną podróż;
- podróż – system czuwa nad przebiegiem realizacji usługi, informując pasażera o ewentualnych opóźnieniach, zmianie trasy itp.

Wdrożenia MaaS w Europie wskazują, że istotne z punktu widzenia efektywności systemu jest znalezienie optymalnego modelu biznesowego dla tej formy integracji publicznego transportu zbiorowego oraz usług komplementarnych, takich jak carsharing i bikesharing. Istotną kwestią jest zapewnienie dostępu do danych wykorzystywanych przy wyborze usługi. Przykładowo fińska ustawa określa, że wszyscy przewoźnicy i organy transportu, od dnia 1 stycznia 2018 r., udostępniają innym podmiotom dane na temat ich usługi.³⁰

²⁸ *Mobility as a Service: Implications for Urban and Regional Transport. Discussion Paper Offering the Perspective of Polis Member Cities and Regions on Mobility as a Service (MaaS)*, Polis, Belgium, Brussels 2017, s. 1-12, https://www.polisnetwork.eu/wp-content/uploads/2017/10/polis-maas-discussion-paper-2017-final_.pdf, dostęp: 30.11.2023 r.

²⁹ J. Malasek, *MaaS: Kompleksowa usługa w zakresie mobilności*, „Transport Miejski i Regionalny” 2018, nr 8, s. 6.

³⁰ G. Smith, J. Sochor, S. Sarasini, *Mobility as a service: Comparing developments in Sweden and Finland*. „Research in Transportation Business & Management”, 2018, nr 27, s. 39-40.



Rys. 1. Porównanie obecnych zasad korzystania z transportu pasażerskiego i MaaS

Źródło: Ready for MaaS? Easier Mobility for Citizens and Better Data for Cities, „Policy Brief” 2019, May, s. 2, https://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/Policy%20Brief_MaaS_V3_final_web_0.pdf, dostęp: 30.11.2023 r.

Jednym z głównych warunków wdrożenia i efektywnego funkcjonowania MaaS jest wybór operatora tego systemu. Operator stanowiący własność samorządów może być nieinnowacyjny i ponadto jest podatny na ręczne sterowanie i biurokratyczne procedury. Warunki (w tym czas obowiązywania) kontraktu dla operatora lub operatorów prywatnych muszą być bodźcem do ciągłego wdrażania innowacji.

Decydując się na integrację transportu zbiorowego należy uwzględnić możliwość zmiany układu połączeń tego transportu, np. poprzez zwiększenie udziału połączeń z przesiadkami. Połączenia z przesiadkami charakteryzują się większą elastycznością w kształtowaniu sieci, wyższymi częstotliwościami kursowania pojazdów na głównych trasach, mniejszą podatnością pojazdów, zwłaszcza transportu drogowego na opóźnienia i niższym kosztem obsługi transportowej przy tej samej liczbie wozokilometrów. Połączenia bezpośrednie są preferowane przez pasażerów ze względu na często krótszy czas podróży, brak konieczności zmiany pojazdu, czasami powodującej opuszczenie miejsca siedzącego i dalsze podróżowanie na stojąco, niekiedy konieczność oczekiwania przy braku zabezpieczenia przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz przejścia pomiędzy peronami lub przystankami i pokonywanie schodów.

Wyniki badań preferencji transportowych mieszkańców Gdyni w 2018 r. wykazały, że dwoma najbardziej uciążliwymi niedogodnościami połączeń z przesiadkami są: ryzyko spóźnienia się na przesiadkę i konieczność oczekiwania na drugi (kolejny pojazd). Analogicznie,

także mieszkańcy Sopotu oraz gminy Szemud, te dwie niedogodności przesiadek uznali za najbardziej uciążliwe w badaniach prowadzonych odpowiednio w 2017 i 2019 r. Udział zwolenników połączeń bezpośrednich w tych trzech gminach wyniósł odpowiednio: 62, 55 i 40%³¹.

³¹ K. Grzelec, K. Hebel, O. Wyszomirski, Zarządzanie zbiorowym transportem miejskim w warunkach zrównoważonej mobilności. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk 2021, s. 77.

5. Poziomy organizacji publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim w warunkach jego integracji

Brak systemowych zmian w transporcie publicznym w Polsce po 1989 r., które objęłyby wszystkie jego rodzaje oraz postępujący gwałtowny rozwój motoryzacji indywidualnej, przyczyniły się do zmniejszenia udziału podróży realizowanych transportem zbiorowym i zdeprecjonowania roli tego transportu w realizacji polityki transportowej w końcu XX w. W rezultacie reformy administracyjno-ustrojowej, transport zbiorowy w miastach i część transportu podmiejskiego zostały przekazane samorządom gminnym. Samorządom wojewódzkim powierzono natomiast rolę organizatorów regionalnego i lokalnego transportu kolejowego.

Regionalny transport autobusowy do 2001 r. funkcjonował według modelu transportu zderegulowanego. Brak integracji pomiędzy transportem miejskim, kolejowym i regionalnym autobusowym jest główną cechą charakteryzującą ofertę transportu zbiorowego w województwie pomorskim. Utrudnia to realizację celów założonych w planach zrównoważonej mobilności i to zarówno w miastach oraz powiatach, jak i na obszarze województwa. Podejmowane lokalnie inicjatywy zmierzające do integracji transportu zbiorowego (utworzenie Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej, powołanie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot (OMGGS), wprowadzenie regionalnego systemu biletowego „Fala”, kolejne nowelizacje ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, uchwalenie ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, a także inwestycje w zakresie transportu współfinansowane przez Unię Europejską³², nie spowodowały dotychczas odwrócenia niekorzystnego, z punktu widzenia zrównoważonej mobilności, prosamochodowego trendu w zachowaniach transportowych mieszkańców województwa.

Zrealizowane w 2013 r. badania zachowań transportowych mieszkańców województwa pomorskiego wykazały niekorzystny podział modalny w podróżach międzypowiatowych na obszarze województwa pomorskiego: udział publicznego transportu zbiorowego w podróżach wyniósł ogółem 27%, w tym koleją 11,5%, a autobusem regionalnym – zaledwie 5,7%.³³ Plan Zrównoważonej Mobilności dla OMGGS z 2015 r. wykazał, że udział transportu zbiorowego w podróżach w obszarze tworzącym Stowarzyszenie wynosił 29,6%, w tym poza miastami – 18,0%.³⁴

³² Patrz: M. Wolański, Skuteczność interwencji publicznej w zakresie mobilności miejskiej. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2022.

³³ Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa pomorskiego. Gdańsk 2014, s. 22.

³⁴ Strategia transportu i mobilności Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030. Raport syntetyczny z badań ankietowych dotyczących zachowań transportowych mieszkańców Obszaru

Pandemia SARS-COV-2 spowodowała w latach 2020-2022 ograniczanie oferty przewozowej, co przełożyło się w tym okresie na znaczące zmniejszenie liczby pasażerów. Pomimo zakończenia restrykcji pandemicznych, wojna w Ukrainie, wysoka inflacja i zmniejszenie dochodów samorządów wskutek reform podatkowych, przyczyniły się do zmniejszenia oferty przewozowej w transporcie publicznym, w szczególności w miastach, w których działalność przewozowa w formie komunikacji miejskiej wyłączona jest z dopłat z budżetu centralnego (FRPA, refundacja ulg ustawowych).

Przeprowadzone w 2022 r. kompleksowe badania ruchu w Gdańsku wykazały, że udział transportu zbiorowego w tym mieście wyniósł już tylko 28,7%, co oznacza jego zmniejszenie o 3,4 punktu procentowego w porównaniu z poprzednimi badaniami z 2016 r. Utrzymywanie się niekorzystnych tendencji w podziale modalnym powoduje, że zrealizowanie celów założonych w planach zrównoważonej mobilności do 2030 r. będzie bardzo trudne, a w odniesieniu do niektórych obszarów – nawet niemożliwe do osiągnięcia. W tej sytuacji należy postulować podjęcie jako priorytetowych tych działań, które przyczynią się do zwiększenia ilości usług publicznego transportu zbiorowego i poprawy jego jakości, zwłaszcza w zakresie najważniejszych atrybutów tego transportu: częstotliwości, punktualności, dostępności i niskiego kosztu. Jednym z najważniejszych działań priorytetowych powinna być także integracja usług publicznego transportu zbiorowego na obszarze województwa pomorskiego.

Integracja publicznego transportu zbiorowego w regionie wymaga jego reorganizacji. Obecnie (2023 r.) w województwie pomorskim wyróżnia się następujące szczeble organizacji publicznego transportu zbiorowego:

- miasta – organizujące komunikację miejską;
- gminy niemające statusu miast – organizujące gminne przewozy pasażerskie niemające statusu komunikacji miejskiej (także na podstawie porozumień – w sąsiednich samorządach gminnych);
- powiaty – organizujące powiatowe przewozy pasażerskie poza obszarami miast (także na podstawie porozumień – w sąsiednich samorządach powiatowych);
- związki powiatowo-gminne – organizujące powiatowo-gminne przewozy pasażerskie poza obszarami miast;
- Marszałek Województwa Pomorskiego – organizujący wojewódzkie przewozy pasażerskie – kolejowe i autobusowe, a także refundujący organizatorom, operatorom i przewoźnikom przejazdy realizowane na podstawie ulg ustawowych w transporcie kolejowym i pozamiejskim autobusowym;

Metropolitalnego oraz pomiarów natężenia ruchu i napełnienia pojazdów transportu zbiorowego Sopot, październik 2015, s. 36.

- przewoźnicy komercyjni organizujący i realizujący na podstawie zezwoleń przewozy w pozamiejskiej komunikacji autobusowej; ze względu na różne ograniczenia kompetencji organizatorów, formalnie charakter przewozów komercyjnych mają też wydłużenia linii o charakterze użyteczności publicznej w transporcie drogowym, realizowane np. do gmin o statusie miast.

5.1. Transport publiczny w Metropolii Zatoki Gdańskiej

Transport miejski, rozumiany jako komunikacja miejska zgodnie z przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, we wszystkich miastach województwa, w których funkcjonuje (poza metropolią), jest niezintegrowany z transportem kolejowym i pozamiejskim autobusowym.

W Metropolii Zatoki Gdańskiej, rozumianej jako związek 14 miast i gmin, funkcję integratora publicznego transportu zbiorowego realizuje Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej (MZKZG). Związek został utworzony w 2007 r. i docelowo miał przejąć wszystkie funkcje organizatorskie, realizowane obecnie przez Zarząd Transportu Miejskiego w Gdańsku, Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni i Miejski Zakład Komunikacji Wejherowo sp. z o.o.

Do tej pory nie zdecydowano się jednak na pełną integrację i rolę MZKZG ograniczono do funkcji emitenta biletów metropolitalnych oraz podmiotu rozliczającego przychody z tych biletów. W 2022 r. MZKZG sprzedał 115 tys. biletów okresowych oraz prawie 14 mln biletów jednorazowych i czasowych.

Udział biletów metropolitalnych w przejazdach na obszarze gmin-członków związku, wynosił od kilkunastu do ponad 25% – w zależności od gminy. Udział tych biletów odpowiada więc w większości międzygminnym potrzebom transportowym (zidentyfikowanym na podstawie badań zachowań transportowych) realizowanym transportem publicznym. Wadą biletów metropolitalnych jest ich relatywnie wysoka cena (wyższa w porównaniu do innych metropolii w Polsce), niepełna oferta (nie ma w niej biletów krótkookresowych na wszystkie środki transportu miejskiego, w tym kolejowego – np. 1-godzinnych) oraz funkcjonowanie biletów łączonych, które utrudnia ich nabywanie i samo zrozumienie istoty taryfy, zwłaszcza w zakresie ulg (obowiązują różne ulgi – różny katalog ulg i ich wysokość – w transporcie kolejowym organizowanym przez Marszałka Województwa Pomorskiego i w transporcie miejskim organizowanym przez samorzady miast).

Ograniczona integracja taryfowo-biletowa na obszarze MZKZG jest rezultatem niepowierzenia tej jednostce wszystkich funkcji organizatorskich oraz funkcjonowania MZK Wejherowo i SKM w Trójmieście jako przewoźników, którzy kontraktowani są wg modelu finansowego netto, podczas gdy w Gdańsku i w Gdyni komunikacja miejska jest finansowana wg modelu

brutto. Finansowanie wg modelu netto zakłada, że przewoźnik emituje własne bilety w ramach specyficznej w skali metropolii taryfy (taryfę obowiązującą w autobusach MZK Wejherowo sp. z o.o. uchwała Rada Miasta Wejherowa, a taryfę dla przewoźników kolejowych w województwie pomorskim ustala Marszałek Województwa Pomorskiego). W konsekwencji na obszarze metropolii funkcjonuje aż 5 systemów taryfowych: ZTM w Gdańsku, ZKM w Gdyni, MZK Wejherowo, MZKZG i taryfa przewoźników kolejowych. W taryfach komunikacji miejskiej, kolejowej i autobusowej pozamiejskiej (regionalnej) występują istotne różnice w katalogu uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych. Różnice w obowiązujących regulacjach pogłębia brak refundacji ulg ustawowych w komunikacji miejskiej, które finansowane są wyłącznie z budżetów samorządów lokalnych.

5.2. Transport autobusowy pozamiejski

Obecna struktura organizacji niemającego charakteru komunikacji miejskiej autobusowego publicznego transportu zbiorowego wynika wprost z przepisów krajowego prawa transportowego:

- ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym;
- ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym;
- ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Pierwsza z wymienionych ustaw wprowadziła instytucję licencji na wykonywanie transportu drogowego oraz zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w transporcie drogowym. Możliwość swobodnego podejmowania działalności gospodarczej polegającej na przewozie osób na dowolnej trasie i o dowolnej porze, została więc ograniczona. Przywołana ustawa nie wprowadziła jednak regulacji porządkujących rynek i wprowadzających nowe źródła finansowania działalności przewozowej. Z tego powodu branża transportowa oczekiwała na kolejny akt prawny, mający być implementacją rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 do krajowego prawodawstwa.

W uchwalonej w 2010 r. ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (nazywanej dalej w skrócie ustawą o ptz) przyjęto, że transport ten odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej i z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju. Określono także źródła finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. W tej ustawie po raz pierwszy w polskich przepisach prawa transportowego określono instytucję organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz zdefiniowano jego prawa i obowiązki.

Wbrew powszechnym oczekiwaniom, w ustawie o ptz nie zawarto jednak uregulowań prawnych potrzebnych jednostkom samorządu terytorialnego do efektywnego zarządzania

ofercą przewozową i do zapewnienia odpowiedniego standardu usług – np. poprzez ich jednoznaczne zobowiązanie do wypełniania określonych zadań organizatora.

Ustawa wprowadziła jedynie możliwość podejmowania się roli organizatorów publicznego transportu zbiorowego przez te jednostki. Co więcej, ustawa wprowadziła uregulowania prawne utrudniające organizatorom przewozów efektywne zarządzanie ofertą i zapewnienie odpowiedniego standardu usług – poprzez wykreowanie zbyt wielu potencjalnych organizatorów (wszystkie szczeble samorządu terytorialnego i ich związki, a od 1 stycznia 2017 r. – także związki powiatowo-gminne) oraz dodatkowe obowiązki biurokratyczne w zakresie legalizacji wykonywania przewozów (np. zaświadczenia dla operatorów dotyczące poszczególnych linii) i obowiązki sprawozdawcze – odmienne metodologicznie od sprawozdawczości dla GUS.

Poza nieprzeznaczeniem na funkcjonowanie przewozów pasażerskich w transporcie drogowym żadnych dodatkowych środków z budżetu centralnego – na co liczyły samorządy i przewoźnicy – za najpoważniejszy mankament ustawy o ptz należy uznać brak uregulowań sprzyjających integracji przewozów w regionach, w tym przede wszystkim komunikacji miejskiej i pozostałych form przewozów osób. Nie stworzono bowiem ustawowych możliwości powołania organizatorów transportu w postaci związków samorządów różnych szczebli, tj. gmin i powiatów oraz województw. W ustawie nie uregulowano też uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych, pozostawiając zróżnicowane uprawnienia dla różnych rodzajów transportu pasażerskiego, zapisane w różnych aktach prawnych (w tym niedotyczących w zasadniczej części transportu), ale przede wszystkim w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Nie zapewniono też żadnego dodatkowego źródła finansowania rozwiązań w zakresie integracji komunikacji miejskiej i pozostałych form przewozów, w tym integracji taryfowo-biletowej.

Jak już zasygnalizowano, ustawa o ptz stanowi implementację rozporządzenia (WE) 1370/2007 do krajowego porządku prawnego. W uchwalonym w 2010 r. brzmieniu miała warunkować dostęp do środków publicznych dla podmiotów świadczących usługi przewozu osób, zawarciem umowy przewozowej z organizatorem. Gdyby ta regulacja weszła w życie, stanowiłaby fundamentalną zmianę organizacji rynku usług przewozowych, w których przysługuje refundacja udzielanych ulg ustawowych, a więc wszystkich innych niż komunikacja miejska.

Zgodnie ze stanem prawnym mającym obowiązywać – jak wynikało z treści ustawy uchwalonej w 2010 r. – do 31 grudnia 2016 r. i w listopadzie 2023 r. wciąż jeszcze obowiązującym, rekompensatę z budżetu państwa z tytułu utraty przychodów spowodowanych stosowaniem ulg ustawowych, może otrzymywać m.in. przewoźnik drogowy, świadczący legalnie (na podstawie otrzymanego zezwolenia) i w sposób komercyjny, regularne usługi przewozowe – po spełnieniu określonych, niewygórowanych warunków formalnych i podpisaniu umowy

z odpowiednim urzędem marszałkowskim. Rekompensata ta nie przysługuje w komunikacji miejskiej, co skutkuje jej dezintegracją taryfową w stosunku do innych form przewozów.

Po wejściu w życie nowych przepisów, planowanym w momencie uchwalenia ustawy od dnia 1 stycznia 2017 r. (przesuwanych następnie siedmiokrotnie – każdorazowo o rok) przewoźnik świadczący usługi na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, będącego odpowiednikiem obecnie wydawanego zezwolenia, miał nie mieć możliwości uzyskiwania rekompensaty ponoszonych kosztów udzielania ulg ustawowych. W nowych uregulowaniach prawnych rekompensatę otrzymywać miał bowiem nie przewoźnik, ale organizator, który następnie miał wypłacać ją operatorowi publicznego transportu zbiorowego, czyli podmiotowi, który na jego zlecenie, zgodnie z zawartą umową, świadczyłby usługi przewozowe. Analogicznie jak przed zmianami, refundacja miała dotyczyć wyłącznie ulg udzielanych w ogólnodostępnych przewozach regularnych.

Przepisy, które miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., bezspornie uporządkowałyby rynek, gdyż regulowałyby kwestię dostępu do środków publicznych przez wykonawców przewozów.

Wynikająca z nowych przepisów przewidziana procedura przekazywania rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych miała być zupełnie inna od dotychczasowej. Operator zgłaszałby się do organizatora z wnioskiem o rekompensatę, a obowiązkiem tego ostatniego byłaby weryfikacja tego wniosku i dopiero po jej dokonaniu, organizator mógłby wystąpić do odpowiedniego urzędu marszałkowskiego z wnioskiem o przekazanie rekompensaty poniesionej przez operatora straty w związku ze stosowaniem ulg ustawowych. Przewidziana do wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2017 r. zmiana warunków otrzymywania rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych, była więc znacząca. Z perspektywy kilku lat prac nad nowelizacją ustawy, można jednak uznać, że przyjęty w 2010 r. docelowy mechanizm organizacji rynku drogowych przewozów osób, był jak dotąd najmniej kontrowersyjny.

Ustawą o ptz wprowadzono obowiązek opracowywania planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (planów transportowych) – obligatoryjnie dla województwa i ministra właściwego ds. transportu, po nowelizacji – także dla związku metropolitalnego, a w zależności od osiągnięcia określonych pułapów liczby mieszkańców – dla pozostałych jednostek samorządu terytorialnego (w tym zawierających porozumienia) i ich związków.

Do opracowania planów transportowych zobligowano gminy liczące co najmniej 50 000 mieszkańców – jeżeli organizują przewozy wyłącznie na własnym obszarze lub organizujące przewozy na obszarze więcej niż jednej jednostki samorządu terytorialnego – jeżeli suma mieszkańców gmin zawierających porozumienia przekracza 80 000. Dla powiatów analogiczne

progi określono odpowiednio na 80 000 i 120 000 mieszkańców, a dla związku powiatowo-gminnego – na 80 000 mieszkańców. Ustawa o ptz wprowadziła więc obowiązek planowania transportu.

Maksymalną długość umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego określono na 10 lat w transporcie drogowym i 15 lat w transporcie kolejowym, z możliwymi pewnymi odstępstwami od zasad ogólnych (art. 25 ust. 2). Dopuszczalną długość trwania umowy przeciwdziałającej zakłóceniom (niewymagającej uwzględnienia usług będących przedmiotem umowy w planie transportowym) ograniczono natomiast do 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia w uzasadnionych przypadkach, z tym że łączny okres obowiązywania przedłużonej umowy nie może przekroczyć 2 lat (art. 22 ust. 8).

W związku ze wstrzymaniem w drodze ustawy planowanych od 2017 r. zmian w organizacji rynku przewozów w transporcie drogowym, od czerwca 2016 r. rozpoczął się proces zasadniczej nowelizacji ustawy o ptz. Łącznie w latach 2016-2019 zaprezentowano 13 projektów zmiany ustawy. Kolejne projekty bardzo różniły się od siebie i zakładały przeprowadzenie zmian idących w różnych, często sprzecznych ze sobą kierunkach. Gruntowny proces nowelizacji ustawy o ptz zatrzymał się jednak w kwietniu 2019 r. na ponad trzy lata na etapie uzgodnień zgłoszonych uwag i opiniowania projektu ustawy przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Po upływie ponad 3,5 roku, w dniu 14 listopada 2022 r. w Rządowym Centrum Legislacji opublikowano obszerny zupełnie nowy projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw, który następnie poddano konsultacjom społecznym.

W procesie konsultacji odrzucono większość wniosków i dokonano jedynie kilku niewielkich zmian merytorycznych w stosunku do wersji wniesionej przez rząd, po czym ustawę uchwalono w dniu 16 czerwca 2023 r. W dniu 16 sierpnia 2023 r., po odrzuceniu w dniu 28 lipca 2023 r. przez Sejm RP poprawek senackich, ustawa została podpisana przez Prezydenta, po czym w dniu 28 sierpnia 2023 r. ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw (pod poz. 1720).

W ustawie o ptz główne rozwiązania wprowadzane przez tę nowelizację są następujące:

- utrzymanie na stałe możliwości ubiegania się o rekompensatę z budżetu państwa z tytułu honorowania ulg ustawowych za przejazd przez przewoźników niebędących operatorami publicznego transportu zbiorowego;
- odstąpienie od mającej wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. zmiany wprowadzającej potwierdzenia zgłoszenia przewozu;

- zmiana przepisów dotyczących zamówień udzielanych podmiotowi kontrolowanemu przez zamawiającego (tzw. „in-house”) na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych, polegająca na podniesieniu limitu obrotu poza powierzeniem z 10 do 20%.

Pozostałe zmiany, które wprowadziła opisana nowelizacja, dotyczą FRPA i zostaną omówione w dalszej części podrozdziału.

Przyjęta nowelizacja zakończyła kilkuletnie prace nad zmianą ustawy o ptz, nie zmieniając zasadniczo sposobu organizacji rynku usług publicznego transportu zbiorowego. Póki co utrzymano więc na stałe rozwiązania zdeintegrowane: w postaci innych ulg ustawowych w komunikacji miejskiej i w innych formach realizacji przewozów osób oraz wyłączenie komunikacji miejskiej z finansowania środkami centralnymi: refundacją ulg ustawowych i dopłatami z FRPA.

W zakresie integracji dodano do zadań organizatora w art. 8 nowy pkt 4, w którym wymieniono „możliwość ustanowienia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego obowiązującego w jego granicach” oraz po art. 15, specyfikującym na czym polega organizowanie publicznego transportu zbiorowego, dodano nowy art. 15¹, w którym stwierdzono, „że organizator inny niż związek metropolitalny i minister właściwy do spraw transportu, samodzielnie lub w porozumieniu z innymi organizatorami, może ustanowić, na obszarze swojej właściwości w ramach danego województwa, zintegrowany system taryfowo-biletowy obowiązujący w jego granicach.” Dalej wskazano, że organizator działający w ramach jednego województwa, w tym związek metropolitalny, może przystąpić do uczestnictwa w systemie taryfowo-biletowym, jeżeli system ten ustanawia województwo, zaś wzajemne rozliczenia z tytułu uczestnictwa organizatora w zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym określa porozumienie zawarte przez województwo z pozostałymi organizatorami.

Przywołane nowe zapisy nie rozwiązują jednak problemu braku ram systemowych do zmniejszenia liczby organizatorów i zwiększenia skali integracji usług, np. poprzez objęcie dopłatami rządowymi podmiejskich odcinków linii komunikacji miejskiej. Kolejny akt prawny, opisany poniżej, wpłynął natomiast zasadniczo na zmianę struktury podmiotowej rynku, ale także jej nie uprościł, nie ułatwiając wskutek powyższego integracji.

Do 2018 r. pozamiejskie przewozy autobusowe niemające charakteru komunikacji miejskiej funkcjonowały niemal w całości jako zderegulowane – miały charakter komercyjny. Na obszarze województwa pomorskiego wyróżnić jednak można było wyodrębnione obszarowo rynki cząstkowe, na których dominowali poszczególni przewoźnicy, a konkurencja była dość ograniczona.

Przykładowo, dominującym przewoźnikiem na obszarze powiatów gdańskiego i kartuskiego były Przewozy Autobusowe „Gryf” sp. z o.o. sp. k., w powiatach starogardzkim i kościerskim – PKS w Starogardzie Gdańskim SA, a w powiatach wejherowskim i puckim – PKS

Gdynia SA. Analogiczna sytuacja miała miejsce w wielu innych powiatach województwa – wyraźna dominacja jednego podmiotu na lokalnym rynku usług wynikała z funkcjonowania prywatyzowanych lub skomunalizowanych dawnych państwowych przedsiębiorstw PKS, przy dość niewielkiej liczbie konkurencyjnych wobec nich podmiotów tworzących swoją sieć połączeń od podstaw.

Sytuacja zaczęła się stopniowo zmieniać pod wpływem wejścia w życie nowej regulacji – ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (nazywanej dalej w skrócie ustawą o FRPA), zapewniającej możliwość dofinansowania realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej – poprzez dopłatę do zakontraktowanych przez nich cen usług. Dopłacie ze środków Funduszu podlegają linie komunikacyjne niefunkcjonujące co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy oraz linie, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostanie zawarta po dniu wejścia w życie ustawy. Warunkiem uzyskania dopłaty jest po pierwsze występowanie deficytu na danej linii, a po drugie – sfinansowanie ze środków własnych organizatora części tego deficytu w wysokości nie mniejszej niż 10%. Opisywana ustawa zakłada dopłaty do 1 wozokilometra przewozu autobusowego o charakterze użyteczności publicznej.

W przeciwieństwie do opisanej wyżej nowelizacji ustawy o ptz, przebieg procesu legislacyjnego ustawy o FRPA był niezwykle dynamiczny, co zapewne spowodowało przyjęcie rozwiązań nie do końca przemyślanych i pozostających niekiedy w logicznej sprzeczności z postanowieniami ustawy o ptz. Proces ten zakończył się wejściem w życie ustawy z dniem 18 lipca 2019 r. Etap wdrożenia nowej legislacji był jeszcze bardziej intensywny, gdyż trwał zaledwie niespełna półtora miesiąca i zakończył się uruchomieniem przewozów po pierwszej aplikacji już z dniem 1 września 2019 r.

Należy podkreślić, że ustawa o FRPA została napisana w oderwaniu od obowiązującej ustawy o ptz – nie wyłączając niemal żadnych z jej postanowień.

Dysponowanie Funduszem, począwszy od dysponenta (minister ds. transportu) poprzez wojewodę, dostosowane zostało do sposobu ustalania budżetu państwa – zaplanowano je w sprzeczności ze sposobem ustalania budżetów samorządów i z trybami wyboru przez nich operatorów publicznego transportu zbiorowego.

W ustawie o FRPA w przyjętym w 2019 r. jej brzmieniu ustalono roczny cykl przydzielania środków – niedostosowany do trybu zawierania umów z operatorami, co wymusiło podpisywanie umów przeciwdziałających zakłóceniom, w formie koncesji – na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 lub w trybie art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o ptz. Z kolei umowa inna niż przeciwzakłóceniowa, zgodnie z ustawą o ptz, może być zawarta przez jednostkę samorządu

terytorialnego tylko w sytuacji, gdy dana linia komunikacyjna jest ujęta w planie transportowym, w szczególności w jego załączniku graficznym – jeżeli taki plan jest wymagany. Każdy inny niż przeciwwakłóceniov tryb wyboru operatora wymaga również zamieszczenia z rocznym (lub półrocznym – przy skali zamówienia do 50 000 km w skali roku) wyprzedzeniem ogłoszenia intencyjnego o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Umowy zawarte w trybie przeciwwakłóceniovym nie mogą obowiązywać – nawet z opcją przedłużenia pierwotnego terminu zawarcia – dłużej niż 24 miesiące.

Początkowo działanie Funduszu zaplanowano do końca 2028 r., a maksymalną kwotę dopłaty – w kwocie nie wyższej niż 0,80 zł do 1 wozokilometra, przy czym do dnia 31 grudnia 2021 r. założono obowiązywanie przepisów epizodycznych, w tym m.in. przepisu podwyższającego dopłatę jednostkową do 1,00 zł.

Przy tak ustalonych kwotach maksymalnej dopłaty jednostkowej zainteresowanie samorządów wsparciem finansowym organizacji publicznego transportu zbiorowego było niewielkie. Zasadnicza zmiana tego stanu rzeczy nastąpiła w pierwszej połowie 2020 r., kiedy to wprowadzone w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się SARS-CoV-2 ograniczenia w życiu gospodarczym i społecznym, doprowadziły do radykalnego zmniejszenia usług w transporcie drogowym przez większość krajowych przewoźników komercyjnych.

Wprowadzona przepisami ustawy antycovidowej nowelizacja ustawy o FRPA, w okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2020 r. podwyższyła kwotę maksymalnej dopłaty do 1 wozokilometra do 3,00 zł.

Podwyższoną stawkę dopłaty utrzymano w kolejnych latach oraz zaplanowano ją w tej samej wysokości w 2024 r.

Wzrost kwoty maksymalnej dopłaty jednostkowej z FRPA – wraz z regresem transportu zbiorowego na obszarach pozamiejskich – skłonił samorządy do pozyskiwania tych środków oraz organizacji transportu publicznego na swoim terenie. W 2019 r. na terenie całego kraju dopłatą objęto 1 228 linii, w 2020 r. – 2 834, w 2021 r. – 4 371, a w 2022 r. – 5 705. W pierwszym naborze na 2024 r. złożono wnioski dotyczące 6 675 linii.

Zgodnie z uzasadnieniem legislacji, nowe linie powinny być uruchamiane w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Już w 2022 r. w niektórych województwach w warunkach obowiązywania zwiększonej do 3,00 zł stawki dopłaty jednostkowej, wystąpiło przekroczenie przyznanej puli środków, które uderzyło głównie w samorządy powiatowe i wojewódzkie – ze względu na wynikające wprost z ustawy pierwszeństwo przyznawania dopłat z FRPA samo-

rządom niższego szczebla. W 2023 r. i w 2024 r. sytuacja ta powtórzyła się. Przesłanką zaprzestania wspierania finansowego połączeń może być więc niewystarczająca pula środków na dopłaty w danym województwie.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, rozporządzenie (WE) 1370/2007, a w ślad za nim ustawa o ptz, wymuszają zamieszczanie ogłoszeń o zamiarze przeprowadzenia postępowania wyboru operatora na rok przed jego rozpoczęciem. Ogłoszenia zamieszczone przez jednostki samorządu terytorialnego po wejściu w życie ustawy o FRPA w IV kwartale 2019 r. umożliwiły rozpoczęcie postępowań dopiero w IV kwartale 2020 r. i realne zawarcie umów z operatorami w I kwartale 2021 r. Samorządy nie mając wiedzy, czy i w jakiej wysokości dostaną dopłatę z Funduszu w kolejnych okresach, co do zasady nie zamieszczają ogłoszeń i z reguły wybierają tryb przeciwwakłóceniuowy jako podstawowy. Pozostaje to w całkowitej sprzeczności z ideą długofalowego, racjonalnego planowania.

Bardzo krótki czas dla samorządów na wybór operatora jest sprzeczny z wymogami Prawa zamówień publicznych i to nie tylko dla dużych umów. Brak czasu na przeprowadzenie rzetelnej procedury, poprzedzonej kompleksową analizą rynku (popytu i podaży), przekłada się z kolei na wzrost cen usług operatorów – jest to skutek kumulacji ryzyk.

W ustawie o FRPA zabrakło mechanizmu wsparcia finansowego powiatów uruchamiających linie przez gminy. Tworzenie związków powiatowo-gminnych to proces dość długotrwały i skomplikowany, dlatego do 30 września 2023 r. w celu organizacji publicznego transportu zbiorowego utworzono ich dopiero 28, aczkolwiek kolejnych kilkanaście było w fazie tworzenia. Poza tym sformalizowane związki samorządów tworzy się do realizacji celów długofalowych, a nie dla działań doraźnych. Niemniej, rozwiązanie takie jest dostępne i w niektórych przypadkach – nawet optymalne.

Obecnie najczęściej praktykowane jest wsparcie w formie udzielania pomocy finansowej powiatom przez gminy. Aktualne uwarunkowania bardzo utrudniają uruchamianie połączeń, ponieważ powiaty są zbyt słabe finansowo, aby utrzymywać je wyłącznie z własnych budżetów i dlatego sprzeciwiają się podjęciu roli organizatorów lub wykonują jedynie działania pozorne, na niewielką skalę. W wielu województwach występują również sytuacje przeciwne, w których powiaty bardzo aktywnie podejmują się funkcji organizatorów przewozów, także na obszarach kilku powiatów – na podstawie zawartych porozumień – po części zastępując w tej roli samorząd wojewódzki.

Pomimo tego, konkursowy tryb przydzielenia dopłat z natury rzeczy jest niekorzystny dla samorządów, gdyż nie daje gwarancji ich otrzymania. Sytuację bardzo komplikował dotychczasowy tryb zawierania umów o dopłatę jedynie na rok kalendarzowy. Samorządom trudno

zobowiązać się do utrzymywania linii w kolejnych latach bez pewności otrzymania dofinansowania i wiedzy o jego kwocie.

Decyzje mieszkańców obszarów niezurbanizowanych odnośnie wyboru miejsca pracy lub nauki w zakresie kierunku dojazdów często podejmowane są pod wpływem oferty publicznego transportu zbiorowego. Nie są to przecież decyzje jednoroczne, a jeśli nawet cechuje je pewna sezonowość, to jednak nie w cyklu roku kalendarzowego, tylko szkolnego.

Dopłatami z Funduszu, jak już wcześniej zaznaczano, nie jest objęta komunikacja miejska.

Konstrukcja ustawy przewiduje przyznawanie środków począwszy od wniosków składanych przez gminy, poprzez wnioski związków gmin, związków powiatowo-gminnych, powiatów i związków powiatów, do województwa samorządowego. Konsekwencją takiej kolejności przyznawania środków, w przypadku przekroczenia limitu określonego dla danego województwa przez wnioski złożone w pierwszym naborze na określony rok kalendarzowy, jest brak dofinansowania linii uruchamianych w pierwszej kolejności przez województwo samorządowe, a następnie przez związki powiatów i powiaty. Jest to poważne ryzyko związane z uruchamianiem przewozów z dopłatą z FRPA.

Przyjęta przez Sejm RP w dniu 16 czerwca 2023 r. ustawa o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw, wprowadziła bardzo duże zmiany w ustawie o FRPA, a mianowicie:

- począwszy od umów zawieranych na 2024 r. – możliwość zawierania przez wojewodę z organizatorem oprócz rocznych umów o dopłatę, także wieloletnich umów o dopłatę (na okresy do 10 lat) – z tej możliwości skorzystano, jako jednym z nielicznych, w województwie pomorskim;
- utworzenie rezerwy w kwocie stanowiącej równowartość 5% środków przewidzianych na dany rok budżetowy w planie finansowym FRPA;
- utrzymanie od 2024 r. na stałe obowiązującej obecnie kwoty dopłaty z Funduszu dla organizatorów publicznego transportu w kwocie nie wyższej niż 3,00 zł do 1 wozokilometra;
- zwiększenie corocznej puli środków Funduszu z 800 mln do 1,0 mld zł;
- wydłużenie działania Funduszu przynajmniej do 2033 r.

FRPA z założenia wprowadzono jako rozwiązanie tymczasowe, prowizoryczne – mające obowiązywać wyłącznie w okresie oczekiwania na kompleksową zmianę ustawy o ptz. Branża publicznego transportu zbiorowego i samorządy czekały na tę reformę – rozwiązania, które zmniejszą liczbę organizatorów i zwiększą skalę integracji usług. Po przyjęciu przywołanej nowelizacji okazało się jednak, że takiej dużej zmiany w prawie nie będzie, natomiast Fundusz, który miał być tylko rozwiązaniem przejściowym, zostanie na stałe.

Samorządy w województwie pomorskim należą do najaktywniejszych, jeżeli chodzi o sięganie po środki z FRPA. W naborze podstawowym na 2024 r. złożone wnioski ponad dwukrotnie przekroczyły przyznaną pulę 50,991 mln zł.

Po dokonanych przesunięciach, wg stanu na dzień 31 stycznia 2024 r., dopłatami objęto wnioski 40 organizatorów:

- 26 gmin, w tym 12 miejsko-wiejskich (Czersk, Debrzno, Dzierzgoń, Gniew, Kartuzy, Nowy Dwór Gdański, Nowy Staw, Pelplin, Prabuty, Tczew, Sztum i Żukowo) oraz 14 wiejskich (Cedry Wielkie, Kwidzyn, Nowa Wieś Lęborska, Malbork, Mikołajki Pomorskie, Pruszcz Gdański, Przechlewo, Przywidz, Pszczółki, Rzeczenica, Sierakowice, Stare Pole, Stężycza i Trąbki Wielkie);
- 3 związki powiatowo-gminne: Starogardzki Związek Powiatowo-Gminny, Wejherowski Związek Powiatowo Gminny i Związek Powiatowo-Gminny Zatoki Puckiej;
- 10 powiatów (bytowski, chojnicki, człuchowski, gdański, kartuski, kościerski, lęborski, słupski, starogardzki i wejherowski);
- Samorząd Województwa Pomorskiego.

Z powyższego wynika, że wnioski złożyli organizatorzy praktycznie z całego województwa, przy czym tylko 13 organizatorów zdecydowało się na wnioski wieloletnie: 11 gmin (Cedry Wielkie, Dzierzgoń, Gniew, Kartuzy, Nowy Staw, Przywidz, Pszczółki, Sztum, Tczew, Trąbki Wielkie i Żukowo) oraz 2 powiaty – kościerski i słupski.

Przyznana w 2024 r. łączna kwota dopłaty to 86 683 565,28 zł.

Według kryterium organizacji rynku autobusowych usług przewozowych pozamiejskich, w województwie pomorskim można wyróżnić następujące rynki cząstkowe:

- przewozów o charakterze użyteczności publicznej realizowanych na zlecenie gmin, związków powiatowo-gminnych, powiatów i samorządu województwa;
- przewozów komercyjnych – realizowanych na podstawie zezwoleń;
- przewozów regularnych specjalnych (zamkniętych) – dedykowanych dowozom dzieci do szkół.

W sytuacji pierwszeństwa w przyznawaniu dopłat gminom ustawa o FRPA nie spowodowała zmniejszenia liczby organizatorów, a nawet w określonych przypadkach, doprowadziła do jej zwiększenia. Przykładowo, związki powiatowo-gminne nie mogą zawierać porozumień, umożliwiających zorganizowanie pojedynczych linii wybiegających poza obszar gmin i powiatów członków związku, ale takie porozumienia – jako organizatorzy – mogą już zawierać powiaty. Z tej przyczyny Starogardzki Związek Powiatowo-Gminny organizuje połączenia zawierające się trasami w granicach powiatu starogardzkiego, ale już linie z powiatu starogardzkiego

do Gdańska – na mocy porozumień z powiatem gdańskim i miastem Gdańsk jako powiatem grodzkim – organizuje powiat starogardzki.

Analogiczna sytuacja występuje w gminach przylegających do gmin o statusie miast: aby wydłużyć linie organizowane przez gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie do miast stanowiących cele podróży ich mieszkańców, trzeba zastosować rozwiązanie „hybrydowe”, w którym taka gmina jest organizatorem danej linii tylko na swoim obszarze (do ostatniego przystanku w jej granicach) i na wykonywanie przewozów w ramach takiej linii wydaje zaświadczenie, a wybrany operator – już jako przewoźnik komercyjny, na podstawie otrzymanego zezwolenia wydanego przez odpowiedni organ (w zależności od sytuacji – przez prezydenta miasta na prawach powiatu lub starostę), realizuje dalszy odcinek trasy. W takich przypadkach dezintegracja pogłębia się, gdyż de facto jedną linię organizują dwa różne podmioty: organizator publiczny i przewoźnik komercyjny.

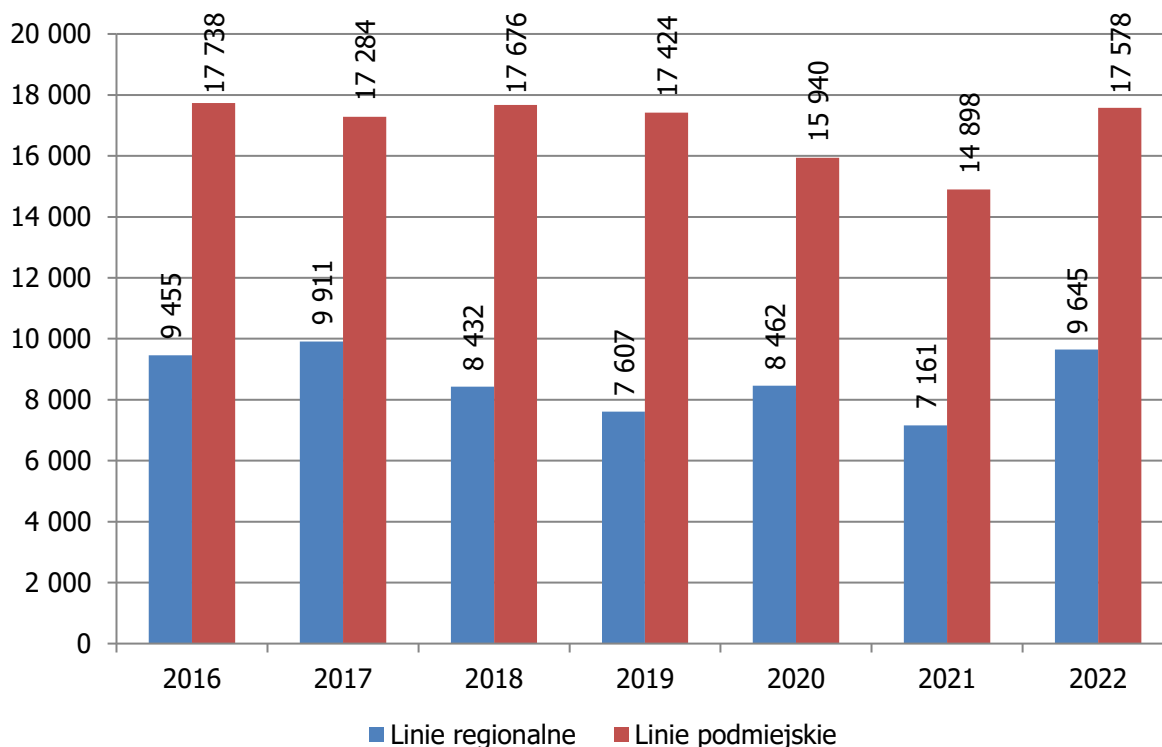
Oferty poszczególnych organizatorów w żaden sposób nie są ze sobą zintegrowane w zakresie taryfowo-biletowym, nie są też wzajemnie koordynowane rozkłady jazdy. Dotychczasowy tryb przyznawania dopłat z FRPA w końcówce roku skutkowało składaniem projektów połączeń opracowanych ad hoc, a nie na podstawie badań potoków pasażerskich czy też preferencji pasażerów.

Organizatorzy starają się natomiast koordynować swoje rozkłady jazdy z ofertą kolei, szczególnie na liniach o mniejszej intensywności ruchu pociągów. Coraz częściej planowane są linie dowozowe do kolei, ze ściśle dopasowanym do jej oferty rozkładem jazdy.

Według danych GUS, na dzień 30 listopada 2023 r. w województwie pomorskim funkcjonowało 190 regularnych linii autobusowych pozamiejskich i 49 linii regularnych specjalnych (te ostatnie służyły zamkniętym dowozom dzieci do szkół, w tym niepełnosprawnych oraz przewozom pracowniczym).

Na rysunku 2 zaprezentowano zmianę długości linii autobusowych regionalnych i podmiejskich w województwie pomorskim w latach 2016-2022. Z danych GUS wynika, że w analizowanym okresie łączna długość takich linii wzrosła odpowiednio o 14 i 10%. Obserwując rosnące zainteresowanie samorządów naborami do FRPA można stwierdzić, że trend wzrostowy został utrzymany także w 2023 r. i w 2024 r. Jak już jednak wcześniej zasygnalizowano, województwo pomorskie jest w skali kraju ewenementem – regionem z bardzo dużym zainteresowaniem samorządów tworzeniem własnych sieci komunikacyjnych z dopłatami z FRPA. W niektórych gminach sieci te to jednak tak naprawdę formalnie udostępnione wszystkim pasażerom wcześniejsze zamknięte dowozy szkolne (przewozy regularne specjalne) – z trasami linii i rozkładami jazdy ściśle dopasowanymi pod wymogi realizacji zadania własnego gminy, jakim jest dowóz dzieci do szkół – mało przydatnym jakimkolwiek innym pasażerom. Z tej

przyczyny do statystyk przedstawiających wzrost liczby połączeń, mierzonych np. długością linii, należy podchodzić z dużą ostrożnością – formułowanie wniosków wymaga szczegółowej analizy każdego przypadku.



Rys. 2. Długość linii autobusowych regionalnych i podmiejskich w województwie pomorskim w latach 2016-2022

Źródło: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>, dostęp: 30.11.2023 r.

Niezamierzonym przez ustawodawcę skutkiem FRPA jest ogólnokrajowy – szczególnie w miastach małych i średnich – trend ograniczania obsługi komunikacją miejską gmin podmiejskich.

Wynikające z Funduszu wsparcie miało być nakierowane na „zamalowywanie białych plam na mapie transportowej kraju” – przede wszystkim w postaci dopłat do przewozów o niemassowym charakterze, realizowanych na obszarach gmin wiejskich, z dala od dużych miast. Inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie poprzedziło wycofanie się jednego z dużych przewoźników z obsługi powiatu bieszczadzkiego oraz sąsiadującego z nim powiatu leskiego. Właśnie potrzebą wsparcia przewozów w tego rodzaju obszarach, stanowiących peryferia województw, uzasadniano nową regulację. Z tych przyczyn z przepisów ustawy o FRPA, a więc także i z wypłacanego z niego wsparcia, wyłączono przewozy realizowane w ramach komunikacji miejskiej.

Zjawisko wypowiedania porozumień międzygminnych przez gminy sąsiadujące z miastami nasiliło się w 2020 r., w związku z czym z początkiem 2021 r. w niektórych miastach miały miejsce dość znaczące ograniczenia zakresu obsługi obszarów podmiejskich, a niekiedy nawet rezygnacje z ich obsługi niemal w całości. Taka sytuacja wystąpiła w województwie pomorskim np. w Słupsku, w którym linie z dopłatą z FRPA zastąpiły większość wcześniejszych linii podmiejskich komunikacji miejskiej.

W niektórych przypadkach zmiany takie miały charakter bardzo dynamiczny, a towarzyszyły im niekiedy spektakularne konflikty samorządów miast oraz otaczających je gmin podmiejskich. Te ostatnie, jako główną przyczynę rezygnacji z obsługi w formie komunikacji miejskiej podawały konieczność jej dofinansowywania w kwotach przewyższających możliwości budżetów samorządowych. Zwracały jednocześnie uwagę, że zorganizowanie analogicznych przewozów w formule komunikacji regionalnej może być dla nich aż kilkukrotnie (!) tańsze. Tak duże dysproporcje nie są uwarunkowane analogicznymi różnicami w kosztach przewozów, a wynikają przede wszystkim z możliwości pozyskania dofinansowania zewnętrznego do działalności przewozowej wykonywanej w formie komunikacji regionalnej, przy wyłączeniu z takiego dofinansowania przewozów w ramach komunikacji miejskiej.

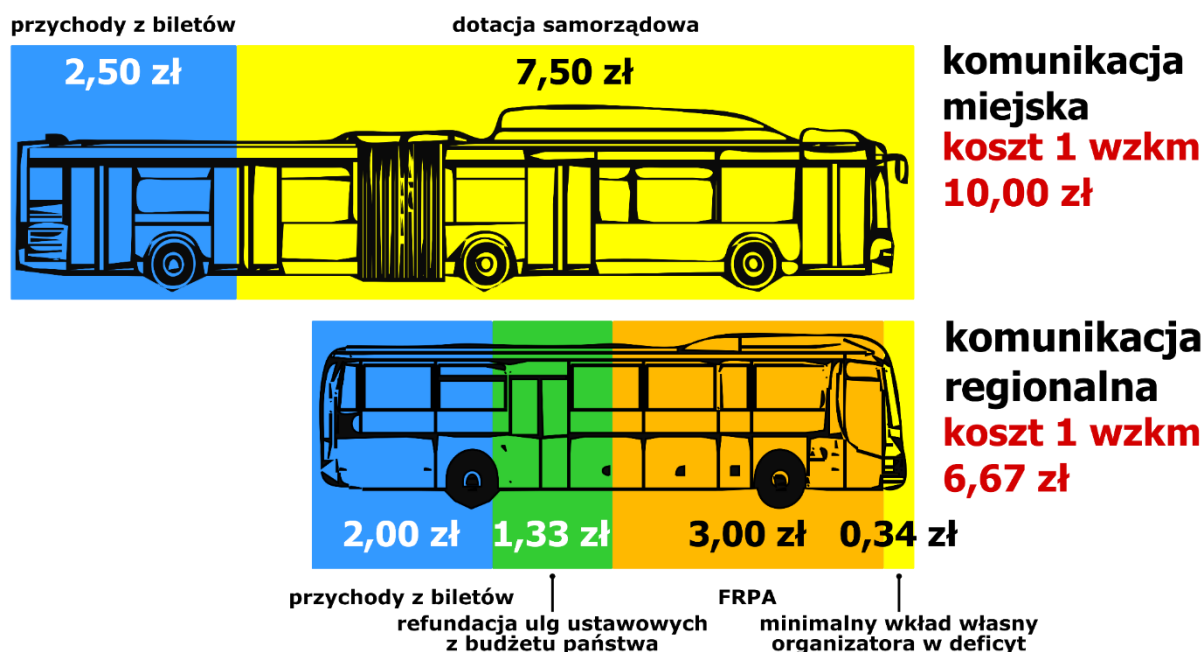
Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że ustawa o Funduszu pogłębiła dezintegrację publicznego transportu zbiorowego, gdyż zachęciła do aplikowania o dofinansowanie samorządy gminne i powiatowe, tworzące odrębne organizacyjnie, rozkładowo i taryfowo-biletowo własne mikrosieci komunikacyjne – zastępujące dobrze funkcjonujące wcześniej fragmenty większych sieci komunikacji miejskiej.

Gminy miejskie i miejsko-wiejskie sąsiadujące z miastami Metropolii Zatoki Gdańskiej starają się zarówno utrzymywać połączenia komunikacji miejskiej z Gdańską, Gdyni i Wejherowa, jak i organizować (gminy: Żukowo, Kolbudy, Pruszcz Gdański, Cedry Wielkie) lub zlecać organizację powiatom albo związkom powiatowo-gminnym (gminy: Szemud, Pruszcz Gdański i Wejherowo) organizację połączeń z dopłatami z FRPA i refundacją ulg ustawowych. Sytuacja ta jest bardzo korzystna dla budżetów tych gmin, ale jednocześnie skutkująca daleko idącą dezintegracją taryfowo-biletową oferowanych usług.

Przykładowo, w gminie wiejskiej Pruszcz Gdański realizowane są przewozy drogowe osób w ramach gdańskiej komunikacji miejskiej oraz organizowane przez gminę (na liniach nieobjmujących swoimi trasami gmin o statusie miast) i przez powiat gdański (na liniach prowadzących do gminy miejskiej Pruszcz Gdański lub/i do miasta Gdańska). Przez obszar gminy prowadzą również linie innych organizatorów, z dłuższymi relacjami tras (np. linie powiatu starogardzkiego), a także linie komercyjne. Każdy z organizatorów stosuje własne taryfy opłat i bilety. Analogiczna, uciążliwa dla pasażerów sytuacja, występuje także w pozostałych gminach

sąsiadujących z miastami metropolii. Jedynym wyjątkiem jest podgdyńska gmina wiejska Kosakowo, w której jedyne połączenia publicznego transportu zbiorowego to linie gdyńskiej komunikacji miejskiej. Sytuację tę determinuje jednak specyfika nadmorskiego położenia tej gminy i oddzielenie od sąsiedniej gminy Puck szerokim pasem terenu chronionego przyrodniczo, bez jakiegokolwiek zabudowy mieszkaniowej. Pozostałych gmin metropolii najwyżej nie stać na zorganizowanie całości obsługi komunikacyjnej w formie przewozów w ramach komunikacji miejskiej.

W gminach bardziej oddalonych od miast (z tzw. „drugiego wianuszka” lub dalszych) komunikacja miejska z reguły w ogóle nie funkcjonuje, są one obsługiwane tylko komunikacją regionalną. Różnice w finansowaniu przewozów komunikacji miejskiej i regionalnej, stanowiące przyczynę opisanego stanu rzeczy, zaprezentowano na rysunku 3.



Rys. 3. Różnice w finansowaniu przewozów komunikacji miejskiej i regionalnej determinantą zmian w obsłudze obszarów funkcjonalnych miast

Źródło: opracowanie własne.

Zjawiskiem pozytywnym, mającym miejsce przy organizowaniu połączeń o charakterze użyteczności publicznej, jest trend upraszczania taryf opłat. Najpowszechniejszą w drogowych przewozach osób w komunikacji regionalnej taryfą odcinkową odległościową coraz częściej w przewozach gminnych zastępuje prosta taryfa strefowa (np. komunikacja organizowana przez gminę Pruszcz Gdański lub przez gminę Tczew) lub nawet taryfa jednolita (np. gminy:

Cedry Wielkie, Dzierzgoń, Przywidz lub Żukowo). Organizatorzy zapewniają przy tym z reguły obowiązywanie biletów gminnych – jednorazowych ważnych przez określony czas lub okresowych – strefowych gminnych) na wszystkich liniach, nawet w sytuacji obsługi wybranych segmentów rynku przez różnych operatorów (np. gmina Żukowo i operatorzy PA Gryf oraz Albatros). Przewozy organizowane przez poszczególnych organizatorów wykazują więc dość wysoki poziom integracji wewnętrznej, znacznie wyższy niż w przypadku realizowanych wcześniej przewozów komercyjnych. Na wyższym poziomie jest też integracja rozkładów jazdy i informacji o usługach.

Pozytywnym trendem jest też zmniejszanie się liczby organizatorów wskutek powstawania związków powiatowo-gminnych – jako nowej formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego. W ramach przewozów powiatowo-gminnych zarząd związku może i powinien zorganizować wszystkie konieczne połączenia komunikacyjne, zarówno międzygminne – w granicach powiatów przystępujących do związku, jak i gminne – wyłącznie w granicach gmin. Związek powiatowo-gminny powinien zastąpić gminy do niego przystępujące w roli organizatora dowozu dzieci do szkół – w takim zakresie, w jakim mogą to tylko zapewnić linie regularne. Ubiegając się o dofinansowanie linii autobusowych z FRPA związki powiatowo-gminne są stroną umowy z wojewodą Pomorskim, przedstawiając wielkość deficytu poszczególnych linii i rozliczając płatności z operatorami. Oprócz dofinansowania z FRPA, związki mogły także aplikować o dopłaty na inwestycje taborowe z programu Polski Ład.

W województwie pomorskim dotychczas związki powiatowo-gminne utworzyły powiaty: człuchowski, lęborski, pucki, słupski, starogardzki i wejherowski. Kilka innych jest w fazie powoływania.

Znowelizowane w 2023 r. przepisy ustawy o ptz oraz ustawy o FRPA, nie wprowadziły zmian postulowanych przez samorządy, których celem byłoby zmniejszenie liczby organizatorów i zobowiązanie jednostek samorządu terytorialnego określonego szczebla do realizowania funkcji organizatora. Ponadto wciąż nierozwiązana pozostała kwestia dezintegracji usług komunikacji miejskiej i transportu regionalnego (drogowego oraz kolejowego). Należy stwierdzić, że mechanizm dopłat pozwolił wzbogacić w istotnym stopniu ofertę drogowego publicznego transportu zbiorowego poza miastami, ale równocześnie ta nowa oferta wciąż pozostaje niezintegrowana. Brak integracji dotyczy przede wszystkim połączeń wykraczających poza granice danego organizatora w ramach komunikacji autobusowej i komunikacji autobusowej z kolejową nawet na obszarze organizatora.

Jednym z najważniejszych narzędzi zrównoważonej mobilności (wymienionym w planach zrównoważonej mobilności) jest integracja taryfowo-biletowa, a w obecnych uwarunkowaniach

formalno-prawnych nie ma możliwości połączenia funkcji organizatorskich realizowanych w ramach komunikacji miejskiej (metropolitalnej) oraz w ramach komunikacji regionalnej, powołanie jednego wspólnego organizatora wydaje się mało prawdopodobne³⁵, a także niecelowe ze względów organizacyjnych, zarządczych i finansowych.

W obecnych uwarunkowaniach integracja pomiędzy komunikacją miejską (metropolitalną) a regionalnym transportem drogowym możliwa jest poprzez utworzenie:

- **zarządu transportu metropolitalnego – jako związku gmin;**
- **zarządu transportu regionalnego – jako związku powiatowo-gminnego, powstałego z połączenia już istniejących i wciąż tworzonych takich związków wokół rdzenia metropolii.**

Członkami obu związków powinny być miasta Gdynia i Gdańsk, przy czym w związku powiatowo-gminnym powinny one występować jako powiaty.³⁶

Zarząd transportu regionalnego może zapewnić integrację taryfową w ramach regionalnego transportu autobusowego na obszarze całego województwa pomorskiego i na zasadzie porozumień taryfowych – także z komunikacją miejską (metropolitalną) oraz kolejową. Zarząd transportu regionalnego może powstać w oparciu o funkcjonujące struktury Stowarzyszenia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot. Docelowo OMGGG należy przekształcić lub wydzielić z niego niezależny podmiot integrujący autobusowy transport pozamiejski.

Na analogicznych zasadach inne miasta, w których funkcjonuje komunikacja miejska, powinny być członkami związków powiatowo-gminnych, zapewniając integrację taryfowo-biletową pomiędzy komunikacją miejską i regionalną autobusową.

5.3. Transport kolejowy

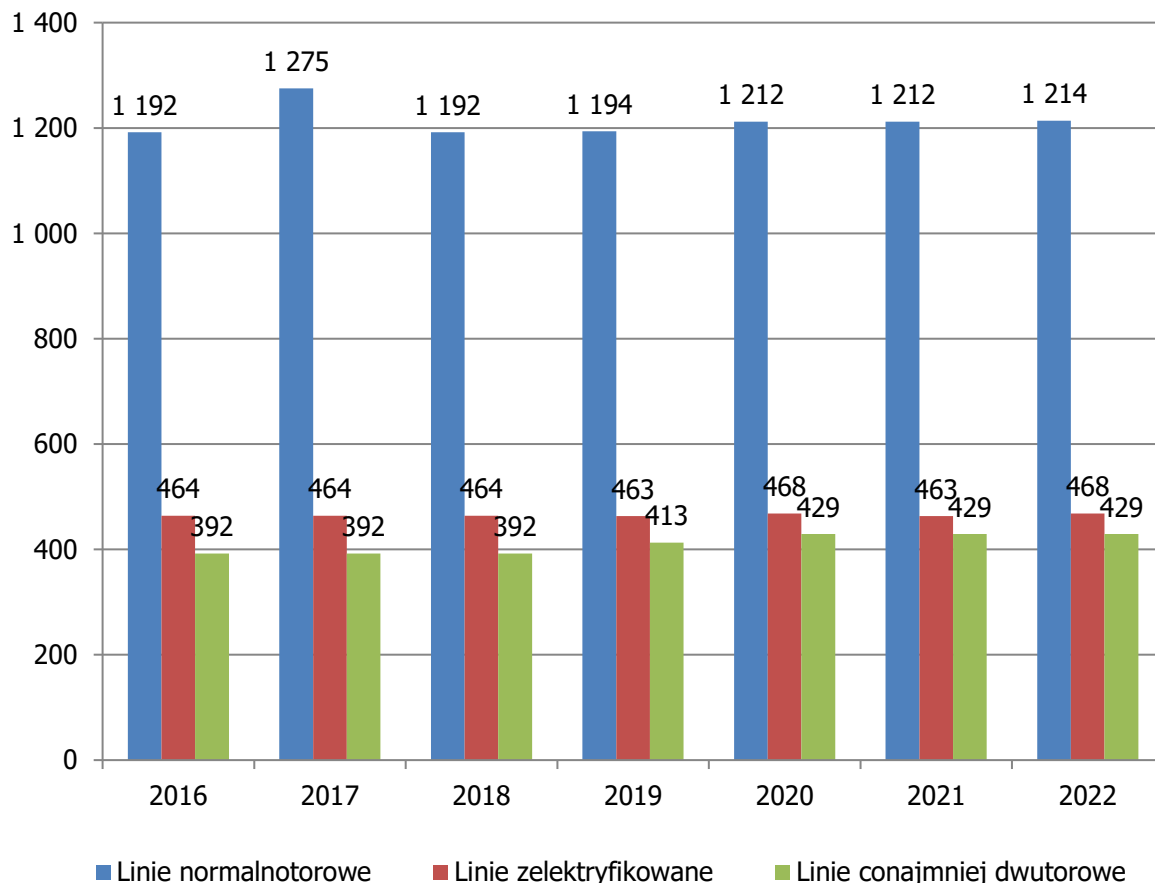
Obecnie w pasażerskim transporcie kolejowym na obszarze województwa pomorskiego funkcjonuje trzech przewoźników zakontraktowanych przez Marszałka Województwa Pomorskiego: PKP SKM w Trójmieście sp. z o.o., Polregio SA i Arriva RP sp. z o.o. Długość eksploatowanych linii kolejowych normalnotorowych, zelektryfikowanych i dwutorowych w województwie pomorskim w latach 2016-2022, zaprezentowano na rysunku 4.

Od 11 marca 2024 r planowane jest dodatkowo uruchomienie przewozów pasażerskich na tzw. bajpasie kartuskim, czyli na liniach kolejowych nr 234 i nr 229, które alternatywnym

³⁵ Łączenie funkcji organizatora transportu miejskiego (metropolitalnego) i regionalnego w ramach jednego podmiotu wiąże się z utratą dopłat z FRPA oraz refundacji kosztów udzielanych ulg ustawowych.

³⁶ Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje już w województwie wielkopolskim. Współtworzenie związku powiatowo-gminnego przez miasta umożliwiłoby im wpływanie na kształt siatki połączeń, rozkłady jazdy komunikacji regionalnej, zakres informacji o usługach, wybór operatora przewozów i standard eksploatowanego taboru.

przebiegiem wobec linii nr 248 przechodzącej obok lotniska i przez Rębiechowo, zapewniają nowe możliwości dojazdu do Wrzeszcza i centrum Gdańska mieszkańcom dzielnicy Kokoszeki oraz kilku dużych miejscowości położonych wzdłuż obu linii.



Rys. 4. Długość linii kolejowych normalnotorowych, zelektryfikowanych i dwutorowych w województwie pomorskim w latach 2016-2022

Źródło: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>, dostęp: 30.11.2023 r.

W transporcie kolejowym obowiązują umowy netto i refundacja ulg ustawowych oraz dopłaty Marszałka Województwa do usług przewozowych ustalone w umowach z przewoźnikami kolejowymi. Na obszarze województwa pomorskiego doprowadzono do pełnej integracji biletowej przewoźników kolejowych świadczących usługi w przewozach regionalnych (np. na podstawie biletu SKM w Trójmieście ważnym na danym odcinku można wykonać przejazd pociągiem Polregio).

Usługi transportu kolejowego są jednak tylko częściowo zintegrowane w zakresie taryfowo-biletowym z komunikacją miejską w Metropolii Zatoki Gdańskiej i nie są zintegrowane

z pozamiejską komunikacją autobusową oraz komunikacją miejską w innych miastach województwa.

Integracja taryfowo-biletowa transportu kolejowego z komunikacją miejską (metropolitalną) i autobusową regionalną, może zostać zrealizowana przez powołanie organizatora transportu kolejowego – w formie Wojewódzkich Przewozów Kolejowych – który może funkcjonować w ramach struktur urzędu marszałkowskiego. Organizator transportu kolejowego w województwie pomorskim powinien zawierać porozumienia taryfowe ze swoimi odpowiednikami w transporcie drogowym w województwie pomorskim, tj. z zarządem transportu metropolitalnego (a także z organizatorami z pozostałych miast, w których funkcjonuje odpłatna komunikacja miejska) i z zarządem transportu regionalnego – biurem związku powiatowo-gminnego.

5.4. Integracja publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim

Reorganizacja publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim powinna doprowadzić do wykształcenia się organizatorów:

- transportu miejskiego (komunikacji miejskiej – w rozumieniu przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) i metropolitalnego, organizowanego przez zarząd transportu metropolitalnego (na obszarze metropolii gdańskiej);
- regionalnego transportu autobusowego – organizowanego przez zarząd transportu regionalnego;
- regionalnego transportu kolejowego – organizowanego przez Wojewódzkie Przewozy Kolejowe.

W obecnych uwarunkowaniach formalno-prawnych, w komunikacji miejskiej – poza metropolią – nie należy przewidywać zmian w kontraktowaniu usług przedsiębiorstw przewozowych.

Obecna struktura organizacji usług komunikacji miejskiej w metropolii utrudnia integrację transportu zbiorowego i – w konsekwencji – osiągnięcie celów strategicznych zawartych w planach mobilności przyjętych przez samorządy. Z punktu widzenia długookresowych korzyści ekonomicznych nie należy rozważać integracji w metropolii poprzez łączenie operatorów w jeden podmiot.

Pełna integracja taryfowo-biletowa w metropolii wymaga ujednoczenia zasad taryfowych i kontraktowania operatorów.

Przyjęcie dla całej metropolii zasad kontraktowania brutto, czyli wdrożenie modelu szwedzkiego (obecnie obowiązującego w sieciach komunikacji miejskiej organizowanej przez ZTM w Gdańsku i ZKM w Gdyni), związane jest z:

- powołaniem organizatora transportu metropolitalnego i przejściem przez niego określonych funkcji organizatorskich, w tym zadania emisji i organizacji sieci dystrybucji biletów;
- kontraktowaniem i wynagradzaniem operatorów za zrealizowaną pracę eksploatacyjną.

Powołanie metropolitalnego organizatora transportu powinno zostać zrealizowane poprzez powierzenie funkcji organizatorskich obecnie realizowanych przez: ZTM w Gdańsku, ZKM w Gdyni, MZK Wejherowo i Samorząd Województwa Pomorskiego (w odniesieniu do transportu kolejowego – SKM w Trójmieście i Polregio), Metropolitalnemu Związkowi Komunikacyjnemu Zatoki Gdańskiej lub podmiotowi, który zostanie powołany na podstawie ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (w dalszej części opracowania, wyłącznie dla uproszczenia, posłużono się w odniesieniu do organizatora publicznego transportu zbiorowego w metropolii skrótem MZKZG).

MZKZG zaktualizował³⁷ koncepcję integracji taryfowej opracowanej w 2015 r. w ramach modelu brutto³⁸. Założono w niej podział na dwie strefy całego obszaru Metropolii Zatoki Gdańskiej, tworzonej obecnie przez 14 miast i gmin. Integracja transportu zbiorowego wg omawianego modelu wymaga jednak zmiany zasad kontraktowania i finansowania usług MZK Wejherowo, SKM w Trójmieście i Polregio.

Integracja transportu zbiorowego wg modelu szwedzkiego sprzyja obniżaniu kosztów usług przewozowych, poprzez mechanizm konkurencji o rynek. Przeniesienie na organizatora transportu ryzyka zrealizowania zaplanowanych przychodów z biletów, umożliwi operatorom (świadczącym przewozy w rezultacie wygrania przetargu na obsługę) skoncentrowanie się na niezawodności realizacji zaplanowanych usług w rozkładach jazdy i utrzymywaniu wymaganej przez organizatora jakości usług (pod warunkiem, że organizator realizuje funkcję kontroli ilości i jakości usług). Przeniesienie ryzyka rynkowego na organizatora transportu zbiorowego w konsekwencji zwiększa intensywność konkurencji w porównaniu do modeli netto. W rezultacie im bardziej otwarty rynek jest dla potencjalnych operatorów, tym większe są korzyści wynikające ze zmniejszenia kosztów zakupu usług przewozowych. Plan usług przewozowych (rozkłady jazdy) jest zadaniem organizatora, który w celu dostosowania podaży usług

³⁷ K. Grzelec, B. Szwarz, A. Raszpunda: *Koncepcja zintegrowanej taryfy pasażerskiego transportu miejskiego w metropolii Zatoki Gdańskiej*. MZKZG, Gdańsk, 2023.

³⁸ Red. H. Kołodziejki, *Koncepcja funkcjonowania SKM w Trójmieście i PKM w obsłudze transportowej obszaru metropolitalnego oraz integracji publicznego transportu zbiorowego w obszarze metropolitalnymi regionie, w tym integracji taryfowo-biletowej na obszarze OMT oraz zasad rozliczeń pomiędzy jej uczestnikami*. Fundacja Rozwoju Inżynierii Lądowej. Gdańsk 2015.

do występujących potrzeb przewozowych (mobilności), przeprowadza regularnie badania rynkowe i marketingowe.

W warunkach regulacji krajowych słabe strony modelu szwedzkiego stanowią: nieefektywne Prawo zamówień publicznych – ograniczające potencjalne korzyści konkurencji o rynek oraz brak refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa w komunikacji miejskiej organizowanej przez samorządy gminne, co de facto oznacza, że rekonstrukcja umów i zasad finansowania przewoźników kolejowych w ramach omawianego modelu w metropolii, spowoduje konieczność przeniesienia refundacji ulg w ciężar budżetów tych samorządów. Z drugiej jednak strony umożliwi to samorządom ujednoczenie katalogu oraz wysokości uprawnień do ulg i przejazdów bezpłatnych, a w przypadku ich ograniczania może nawet zwiększyć poziom pokrycia kosztów przychodami z biletów.

Określone korzyści finansowe (dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa, które można przeznaczyć na pokrycie refundacji ulg dla przewoźników kolejowych po zmianie sposobu ich kontraktowania) można uzyskać po uchwaleniu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (analogicznie jak rozwiązania obowiązujące w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii).

Rozszerzanie integracji taryfowo-biletowej poza obecny obszar MZKZG (wg koncepcji przygotowanej przez związek) nie jest jednak wskazane – ze względu na potencjalne bardzo wysokie koszty integracji, znacznie przewyższające korzyści wynikające z wpływu zintegrowanej taryfy na zmianę zachowań transportowych mieszkańców. Organizator transportu metropolitalnego powinien natomiast zawierać porozumienia taryfowe z innymi, wybranymi podmiotami organizującymi transport publiczny w województwie, co umożliwi docelowo zrealizowanie podróży w relacji źródło-cel na podstawie jednej transakcji.³⁹

Alternatywnie można rozważyć integrację transportu w metropolii w ramach modelu netto. Wdrożenie tego modelu polegałoby na przyjęciu rozwiązania wdrożonego przez Marszałka Województwa Pomorskiego w odniesieniu do transportu kolejowego w województwie. Można więc założyć zaimplementowanie taryfy zaprojektowanej przez MZKZG w zakresie różnicowania cen w metropolii oraz pozostawienie niezmiennego, dotychczasowego katalogu uprawnień do ulg i przejazdów bezpłatnych. Równocześnie wymagana byłaby zmiana umów operatorów zakontraktowanych przez ZTM w Gdańsku i ZKM w Gdyni – z brutto na netto. Ryzyko osiągnięcia przychodów z biletów przeniesione zostałoby na operatorów, przy czym, jeżeli operator realizowałby rozkłady jazdy układane przez organizatora, podmiot ten gwarantowałby

³⁹ Celowo nie użyto określenia bilet – zasady integracji taryfowej między różnymi organizatorami transportu zbiorowego w województwie przedstawiono poniżej.

pokrycie deficytu operatora w sytuacji nieosiągnięcia przez niego zaplanowanych przychodów z biletów⁴⁰.

Należy w tym miejscu zastrzec, że dynamika zmian w przychodach z biletów (a więc także ryzyko nieosiągnięcia zaplanowanych przychodów lub powstania nadwyżki) będzie tym wyższa, im mniejszy będzie rynek cząstkowy. Przykładowo, ZKM w Gdyni obecnie przeprowadza przetargi na wybrane zadania na niektórych liniach. Wiarygodne zaplanowanie przychodów dla tak małych rynków cząstkowych jest mało realne. Dlatego też zmiana modelu kontraktowania z brutto na netto, spowodowałaby konieczność zmiany w strategii konkurencji o rynek, poprzez podział tego rynku na duże segmenty, być może odpowiadające obecnym rynkom cząstkowym wyznaczonym przez sieci transportu zbiorowego poszczególnych organizatorów.

Zwolennicy tworzenia dużych rynków cząstkowych i komasowania kontraktów wskazują na możliwość wystąpienia korzyści skali na takich rynkach, nie ma jednak na to przekonujących dowodów. W skali metropolii rynek transportu zbiorowego byłby wówczas oligopolem, a na rynkach cząstkowych funkcjonowałyby lokalne monopole, wykorzystujące swoją pozycję wobec organizatora. Ponadto taka reorganizacja podaży byłaby trudna do przeprowadzenia ze względów formalnych, a ograniczenie konkurencji w dłuższym okresie czasu spowodowałoby zapewne wzrost stawek przewozowych. Można przypuszczać, że z rynku transportu zbiorowego w metropolii wyeliminowani zostaliby wówczas operatorzy prywatni, których udział w sieci ZTM w Gdańsku wynosi około 10%, a w sieci ZKM w Gdyni – około 20%.

Utrzymanie w metropolii dotychczasowych rozwiązań (w niezmienionej formie) w zakresie organizacji, zarządzania i finansowania publicznego transportu zbiorowego, nie wyklucza pogłębiania integracji biletowej, np. poprzez wykorzystanie rozwiązań polegających na zawieraniu porozumień taryfowych. Takie rozwiązanie wprowadził Gdańsk, który zawarł z Marszałkiem Województwa Pomorskiego porozumienie taryfowe, polegające na odpłatnym honorowaniu przez przewoźników kolejowych na obszarze tego miasta biletów ZTM w Gdańsku, emitowanych na karcie mieszkańca.

Możliwe są inne rozwiązania w ramach porozumień taryfowych i ich rozszerzanie. Porozumienia powinny objąć w metropolii wszystkie gminy – członków MZKZG. Należy jednak zauważyć, że koszty takiego rozwiązania mogą kształtować się na zbliżonym poziomie do kosztów zmiany zasad kontraktowania usług (z netto na brutto), bowiem honorowanie biletów przez przewoźnika kolejowego w ramach porozumienia taryfowego musi zakładać pokrycie nie

⁴⁰ Należałoby także ustalić zasady podziału ewentualnej nadwyżki przychodów z biletów. Można bowiem założyć, że jej osiągnięcie może być zarówno rezultatem bardzo dobrej jakości usług przewozowych zrealizowanych przez danego operatora, które wygenerowały dodatkowy popyt, jak i błędów w planowaniu przychodów.

tylko utraconych przychodów z tytułu sprzedaży jego własnych biletów, ale także i refundacji ulg ustawowych.

Wadą takich rozwiązań jest nietrwałość, trudność w osiągnięciu porozumienia, którego beneficjentami będą pasażerowie⁴¹ i tendencja do utrwalania się rozwiązań cząstkowych i prowizorycznych. Osiągnięcie celów zrównoważonej mobilności w takich warunkach będzie dość trudne, a w niektórych przypadkach – nawet nierealne.

Należy założyć funkcjonowanie taryfy jednolitej w miastach, jednolitej i strefowej w metropolii oraz taryfy odcinkowej odległościowej w pozamiejskich przewozach autobusowych i w transporcie kolejowym (poza obszarem metropolii). Dwie pierwsze taryfy opłat lepiej odpowiadają specyfice obsługi miast i obszarów zurbanizowanych, związanej z relatywnie większą masowością usług na stosunkowo niewielkim obszarze i wysokiego wskaźnika przesiadkowości. Z kolei trzecia taryfa opłaty (odcinkowa odległościowa) jest lepiej dostosowana do preferencji pasażerów podróżujących na duże odległości, ponieważ wzrost ceny biletu następuje stopniowo wraz z pokonywaną odległością podróży i często wzrost ten jest degresywny. Taryfę jednolitą i strefową można także wprowadzać w przewozach drogowych organizowanych na obszarach poszczególnych gmin przez zarząd transportu regionalnego w strukturach związku powiatowo-gminnego.

Integracja na poziomie województwa powinna być wdrażana na podstawie porozumień taryfowych zawieranych pomiędzy miastami (w których funkcjonuje komunikacja miejska) lub zarządem transportu metropolitalnego a zarządem transportu regionalnego oraz Wojewódzkimi Przewozami Kolejowymi.

Przedmiotem porozumień taryfowych powinno być:

- honorowanie biletów danego organizatora na obszarze właściwości innego organizatora;
- możliwość nabycia biletu relacyjnego (w dowolnej relacji za pomocą aplikacji), którego cena byłaby sumą cen odpowiednich biletów danych organizatorów, pomniejszoną o rabat udzielany pasażerowi korzystającemu z usług przewoźników (operatorów) zatrudnianych przez więcej niż jednego organizatora.

Zasady honorowania biletów powinny zostać określone w porozumieniu taryfowym, natomiast zasady rozliczeń finansowych pomiędzy podmiotami zawierającymi porozumienie, powinny być przedmiotem stosownych umów.

⁴¹ Przykładem niskiej efektywności działań w ramach porozumień taryfowych jest zainicjowana przez SKM w Trójmieście zmiana, polegająca na wycofaniu przez MZKZG z oferty popularnych biletów metropolitalnych i zastąpienie ich biletami łączonymi kolejowo-komunalnymi, dla których obowiązują różne poziomy ulg.

Można wyróżnić dwa rodzaje akceptowania biletów przez danego organizatora (przewoźnika – w sytuacji, gdy przewoźnicy emitują własne bilety i podpisują z organizatorem umowy netto):

- jednostronne, w którym tylko jeden podmiot honoruje bilety drugiego (np. bilety zarządu transportu regionalnego honorowane bez wzajemności przez zarząd transportu metropolitalnego);
- dwustronne, w którym podmioty zawierają porozumienie o wzajemnym honorowaniu biletów.

Głównymi determinantami wyboru rodzaju honorowania powinny być: łatwość identyfikacji biletów danego organizatora, ich automatyczna rejestracja w systemie i rozliczenie należności z tytułu akceptowania określonych biletów przy wykorzystaniu oprogramowania komputerowego.

W ramach honorowania jednostronnego rejestrowane i rozliczane powinny być wszystkie przejazdy zrealizowane w sieci określonego organizatora (w danym czasie) na podstawie biletów emitowanych przez „zewnątrznych” organizatorów (przewoźników). W przypadku honorowania dwustronnego, rejestrowane powinny być wszystkie przejazdy realizowane na podstawie biletów „zewnątrznych” operatorów, natomiast rozliczenia powinny mieć charakter clearingowy – rozliczać należy wyłącznie nadwyżkę należności.

Na obecnym poziomie rozwoju technologii systemów biletowych honorowanie i wiarygodne rozliczanie przejazdów pasażerów z biletami „zewnątrznych” organizatorów będzie wymagać zainstalowania czytników wprowadzających dane o realizacji takiego przejazdu do systemu.

Ponadto należy założyć, że:

- wszystkie bilety papierowe powinny być wyposażone w kod QR umożliwiający identyfikację i akceptację danego biletu w dowolnym pojeździe/przystanku objętym porozumieniem o honorowaniu biletów;
- bilety sprzedawane w aplikacji powinny być odczytywane poprzez czytnik w pojeździe lub na przystanku;
- bilety na karcie elektronicznej powinny być odczytywane przez czytnik w pojeździe lub na przystanku.

Zakup biletu relacyjnego powinien być możliwy wyłącznie w aplikacji dedykowanej podróżom realizowanym na liniach więcej niż jednego organizatora. Pasażer powinien mieć możliwość wyboru optymalnego – z punktu widzenia własnych preferencji transportowych – sposobu realizacji podróży, w ramach którego może wybrać np. trasę, czas podróży, rodzaje środ-

ków transportu i koszt podróży (cenę biletów). Rozliczenie przychodów z biletów (po uwzględnieniu rabatów dla pasażera), nastąpi na poziomie wyboru danego wariantu i realizacji płatności z góry przez pasażera. Należy rozważyć możliwość rezygnacji przez pasażera z części podróży (określonego jej etapu), zwłaszcza w miastach i metropolii, o ile rezygnacja nastąpi przed planowanym rozkładowym czasem jej realizacji.⁴²

Możliwe jest także ograniczenie integracji taryfowo-biletowej dla pasażerów korzystających z aplikacji (zakup biletu lub biletów przez internet).

Reasumując, w województwie pomorskim należy doprowadzić do wykształcenia się organizatorów funkcjonujących na trzech poziomach realizacji usług publicznego transportu zbiorowego:

- w miastach i metropolii, w których funkcjonuje komunikacja miejska, już obecnie funkcje organizatorów komunikacji miejskiej realizują samorządy lokalne; w metropolii w oparciu o MZKZG należy powołać zarząd transportu metropolitalnego;
- poza miastami, w celu integracji usług drogowego publicznego transportu zbiorowego, należy powołać regionalny zarząd transportu, w strukturach związku powiatowo-gminnego;
- w celu zintegrowania pasażerskiego transportu kolejowego z transportem publicznym w miastach i metropolii oraz transportem autobusowym poza miastami, należy utworzyć wojewódzkiego organizatora transportu kolejowego.

Zarządy transportu metropolitalnego i regionalnego powinny doprowadzić do integracji publicznego transportu zbiorowego na obszarze swoich właściwości (w ramach podległych im sieci publicznego transportu zbiorowego). Integracja w skali województwa powinna być realizowana poprzez porozumienia taryfowe, których przedmiotem powinno być honorowanie biletów i możliwość kupowania biletów relacyjnych w aplikacji. W celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania integracji w województwie pomorskim, powinna być ona realizowana przez rozwój systemu „Fala”, a funkcję integratora w zakresie dostarczania nowoczesnych i wydajnych rozwiązań technicznych, powinna realizować InnoBaltica sp. z o.o.

⁴² Funkcjonalność o której mowa, zakłada możliwość zrezygnowania z niektórych przejazdów, zwłaszcza w ramach dłuższych podróży, np. pasażer podróżujący z powiatu chojnickiego do Sopotu kolejno: autobusem regionalnym, koleją regionalną i SKM, w przypadku awarii autobusu regionalnego na trasie i braku możliwości zrealizowania podróży (opłaconych z góry przejazdów określonymi środkami transportu) w późniejszym terminie (np. dwie godziny później), miałby możliwość odznaczenia w aplikacji tych podróży, których nie zrealizuje z określonych powodów. Wiązałoby się to również z możliwością zwrotu już poniesionej opłaty za niezrealizowane przejazdy. Te i inne funkcjonalności systemu biletowego powinny być przedmiotem analiz i wdrożeń przez podmiot odpowiedzialny za integrację biletową w województwie pomorskim (patrz rozdział 6).

6. „Fala” jako narzędzie integracji biletowej w województwie pomorskim

System „Fala” został zaprojektowany z myślą o integracji biletowej usług publicznego transportu zbiorowego na obszarze województwa pomorskiego. Początkowo system „Fala” postrzegany był jako rozwiązanie, które pozbawione będzie wad wszystkich dotychczasowych koncepcji integracji transportu w Metropolii Zatoki Gdańskiej i w województwie. Dotychczasowe wdrożenia pilotażowe wykazały jednak szereg uwarunkowań i barier, które mogą w przyszłości ograniczać funkcjonalność tego systemu.

Do głównych uwarunkowań ograniczających funkcjonalność wdrażanego systemu należą:

- funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego w różnych strukturach organizacyjnych i różny sposób kontraktowania usług (kontrakty brutto i netto), których konsekwencją jest występowanie na obszarze województwa różnych systemów taryfowych (taryfy jednolite, odcinkowe, strefowe) i biletowych;
- refundacja ulg ustawowych w regionalnym transporcie drogowym oraz kolejowym i jednocześnie brak analogicznej refundacji w transporcie miejskim i metropolitalnym;
- rozbudowany i mocno zróżnicowany katalog uprawnień do ulg oraz przejazdów bezpłatnych.

Należy podkreślić, że systemy biletowe są wyłącznie narzędziem funkcjonującym w określonych ramach, wyznaczonych przez organizację publicznego transportu zbiorowego i systemy taryfowe.

Dotychczasowe prace nad wdrożeniem systemu biletowego „Fala” wykazały, że jest to proces złożony, skomplikowany, wymagający uwzględnienia wielu uwarunkowań, w tym:

- technicznych (np. związanych z zasilaniem elektrycznym w pojazdach, „martwych” pól na mapie zasięgu łączności);
- eksploatacyjnych (np. dotyczących: alokacji pojazdów na trasie, zmian przez pojazdy linii w trakcie dnia pracy, rozkładowej zmiany tras na zasadzie wyjątków od reguły lub zmiany trasy pojazdów w wyniku objazdów);
- formalnych (związanych z prowadzeniem sprzedaży, kontroli biletów i windykacji);
- politycznych (wynikających z faktu, że ceny biletów i struktura taryf są narzędziem realizacji określonej polityki, np. polityki zrównoważonej mobilności lub polityki społecznej, prowadzącej często do nieskoordynowanego rozszerzania katalogu uprawnień do ulg i przejazdów bezpłatnych).

Niektóre z barier funkcjonalnych mogą zostać wyeliminowane w drodze rozwiązań technicznych (informatycznych) przez operatora systemu, jednak inne (np. zmniejszenie i ujednoczenie katalogu ulg i uprawnień do przejazdów bezpłatnych), wymagałyby zmiany odpowiednich przepisów, co ze względów politycznych, prawnych i finansowych, wydaje się obecnie mało realne. W tej sytuacji należy rekomendować wprowadzenie przedstawionych w p. 4 rozwiązań w zakresie organizacji i zarządzania ofertą usług publicznego transportu zbiorowego, które umożliwią wykorzystanie potencjalnych funkcjonalności systemu biletowego „Fala” i rozbudowanie go w przyszłości o inne – przekształcające „Falę” w platformę mobilności.

Uruchomienie systemu biletowego „Fala” nastąpiło z końcem 2023 r. Urządzenia systemu są lub w niedalekiej przyszłości będą eksploatowane w pojazdach komunikacji miejskiej (metropolitalnej) i na peronach kolejowych. W urządzeniach systemu, w początkowym okresie, nie będą wyposażone autobusy regionalne, a także autobusy komunikacji miejskiej w niektórych miastach (np. autobusy MZK Wejherowo). Brak odpowiednich czytników w autobusach regionalnych sugeruje, że bilety przewoźników autobusowych pozamiejskich powinny być honorowane na kolei i w komunikacji miejskiej (metropolitalnej), o ile spełniać będą wymagania przedstawione w p. 5.4.

W początkowym etapie funkcjonowania system „Fala” opierać się będzie na obecnie obowiązujących taryfach opłat, które – jak wykazano wyżej – mogą ograniczać wykorzystanie jego potencjalnych możliwości. Należy dążyć do upraszczania taryf poszczególnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim (w tym zwłaszcza ujednoczenia katalogu ulg i uprawnień do przejazdów bezpłatnych). System „Fala” zakłada uruchomienie funkcji optymalizacji kosztu podróży, który de facto będzie funkcją minimalizacji tego kosztu dla pasażera. Po zrealizowaniu wszystkich przejazdów różnymi środkami publicznego transportu zbiorowego w ciągu danego okresu czasu, system zredukuje opłaty w ramach taryf danego organizatora do ceny najtańszego biletu odpowiadającego okresowi, w którym podróże te zostały zrealizowane. Po wprowadzeniu integracji pomiędzy organizatorami publicznego transportu zbiorowego w województwie, system „Fala” powinien także uwzględnić ustalone zasady integracji taryfowej.

Należy założyć, że system „Fala” będzie się rozwijać w kierunku platformy mobilności, oferując nie tylko możliwość zakupu biletu, ale także zaplanowanie podróży z uwzględnieniem różnych wariantów jej realizacji, zakładających wykorzystanie alternatywnych środków transportu. Takie systemy obecnie rozwijane są na świecie pod nazwą mobilności jako usługi (MaaS – Mobility as a Service).

Model biznesowy dla operatora platformy mobilności może zdeterminować efektywność, elastyczność i rozwój technologiczny systemu – w dostosowaniu do szybko zmieniających się

technologii informatycznych. Funkcję operatora systemu „Fala” realizuje obecnie spółka, której udziałowcami są samorządy. Takie rozwiązanie organizacyjne daje możliwość nadzoru polityków odpowiedzialnych za transport publiczny nad funkcjonowaniem systemu. Zinformatyzowany system biletowy i platforma mobilności, są – jak wspomniano – tylko narzędziami do planowania podróży i realizacji płatności, a także do rozliczania przychodów pomiędzy poszczególne podmioty objęte zakresem oferowanych usług.

Sprzedaż usług publicznego transportu zbiorowego przez niezależny system dystrybucji, jakim jest „Fala”, wymaga funkcjonowania tzw. e-magazynów, które gwarantują organizatorom (przewoźnikom), że każdy sprzedany bilet jest nie tylko rejestrowany w obiegu systemu biletowego, ale także i w niezależnym systemie magazynowym (nad którymi nadzór sprawują organizatorzy lub przewoźnicy). Ten dualny system rejestracji biletów (sprzedaży usług), jest podstawą analizowania zgodności liczby biletów w obiegu ze stanami magazynowymi oraz prawidłowości rozliczeń przychodów pomiędzy organizatorami (przewoźnikami). Przy spełnieniu przez system biletowy i platformę mobilności warunków wiarygodności rozliczeń, głównym celem operatora systemu powinna być dbałość o sprawność techniczną silnie rozbudowanego systemu, obejmującego docelowo cały transport publiczny w województwie pomorskim, a także inne usługi mobilności.

W warunkach dynamicznych zmian w technologiach informatycznych należy stworzyć warunki dla okresowej modernizacji systemu „Fala”, odpowiadającej tym trendom. Należy rozważyć wyłonienie w przyszłości, w drodze przetargu nieograniczonego, prywatnego operatora systemu dla województwa. Przetargi powinny być ogłaszane co 10 lat.

Prywatny operator, który w zależności od zmian technologicznych i pojawiania się nowych rozwiązań w zakresie pobierania opłat, powinien być odpowiedzialny za bezawaryjne funkcjonowanie istniejącego systemu i jego modernizację lub wymianę na nowy. W tej sytuacji rolą InnoBaltica sp. z o.o. powinno być przygotowanie przetargów na modernizację systemu, analizowanie zmian w nowych technologiach oraz nadzór nad bieżącym i nieprzerwanym funkcjonowaniem systemu, a także efektywna kontrola sprawności urządzeń i funkcjonowania aplikacji. Ze względu na masowy charakter usług publicznego transportu zbiorowego i rolę tego transportu w realizacji celów zrównoważonej mobilności, zagwarantowanie nieprzerwanego i bezbłędnego funkcjonowania systemu, powinno być priorytetem dla spółki.

InnoBaltica sp. z o.o. powinna być także inicjatorem rozszerzania usług mobilności, poza ofertą publicznego transportu zbiorowego, dostępnych na platformie mobilności.

Można do nich zaliczyć usługi:

- rowerów miejskich;
- hulajnóg;

- carsharingu;
- opłat parkingowych.

Rozszerzanie usług mobilności jest zadaniem trudnym, wymagającym doświadczeń marketingowych i negocjacyjnych. Wprowadzenie do platformy mobilności usług publicznego transportu zbiorowego nie stanowi problemu, bowiem może być ono elementem porozumień pomiędzy organizatorami tego transportu. Rozszerzenie oferty platformy mobilności o usługi organizowane i realizowane w sposób wyłącznie komercyjny (np. hulajnogi i carsharing) będzie możliwe tylko w sytuacji, w której podmioty świadczące te usługi będą przekonane o opłacalności takiego rozwiązania. Może być to początkowo trudne w sytuacji, w której w ofercie platformy mobilności znajdą się usługi konkurujących ze sobą oferentów prywatnych.

Jedną z potencjalnych funkcjonalności systemu „Fala” jest uzyskiwanie danych o popycie. Należy wyraźnie stwierdzić, że wiarygodne dane dotyczące popytu system biletowy będzie dostarczał tylko wówczas, kiedy pomiar liczby pasażerów obejmie 100% osób korzystających z usług publicznego transportu zbiorowego, w tym podróżujących nieodpłatnie – na podstawie stosownych uprawnień. W obecnych warunkach oznacza to w praktyce konieczność rejestrowania któregośkolwiek przejazdu, przez każdego – bez wyjątku – pasażera. Taka zasada obecnie, ale także i w przyszłości, będzie trudna do wprowadzenia w praktyce ze względów społecznych, marketingowych i politycznych.⁴³

Z kolei rejestrowanie przejazdów realizowanych tylko przez niektórych pasażerów jest pozbawione znaczenia z punktu widzenia planowania oferty przewozowej i analizowania wykorzystania zdolności przewozowej, w tym odpłatności usług w przekroju kursów, linii czy gmin, bowiem uzyskuje się w ten sposób próbę nielosową (dobór wygodny), która wyklucza estymowanie danych z próby na całą populację. W tej sytuacji należy postulować realizowanie badań popytu (w tym także jego struktury) przez poszczególnych organizatorów (przewoźników) we własnym zakresie, w ramach klasycznych metod pomiaru (np. przy wykorzystaniu bramek liczących lub rejestracji i analizy obrazu z kamer).

⁴³ Trudno sobie wyobrazić nałożenie obowiązku rejestrowania przejazdu na osoby starsze posiadające uprawnienia do przejazdów bezpłatnych, osoby niepełnosprawne i pasażerów posiadających bilety okresowe o nielimitowanej liczbie przejazdów. W odniesieniu do tej ostatniej kategorii pasażerów istnieje opinia prawna wykazująca, że obowiązek rejestrowania przejazdu zagrożony opłatą dodatkową (mandatem) jest niezgodny z obowiązującym w Polsce prawem. Z kolei wydawanie, wzorem przewoźników kolejowych, biletów „zerowych” (bezpłatnych), nie zmienia uciążliwości korzystania przez wymienione kategorie osób z usług transportu zbiorowego, który w miastach i metropolii charakteryzuje większa masowość i wyższe wskaźniki przesiadkowości w porównaniu z koleją (uciążliwość rejestracji każdego przejazdu jest znacznie wyższa w metropolii). Nie można więc takiego rozwiązania uznać za satysfakcjonujące dla wymienionych segmentów pasażerów.

W przedstawionej koncepcji integracji publicznego transportu zbiorowego i docelowo zrównoważonej mobilności, Marszałek Województwa Pomorskiego powinien pełnić funkcje:

- inicjatora;
- koordynatora;
- monitorującego.

Ze względu na odpowiedzialność za organizację transportu kolejowego, Marszałek Województwa Pomorskiego w pierwszej kolejności powinien doprowadzić do powołania organizatora tego transportu – Wojewódzkich Przewozów Kolejowych. Z inicjatywy Marszałka powinny zostać także podjęte prace w zakresie integracji publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim.

Marszałek powinien również pełnić rolę koordynatora przy powoływaniu zarządu transportu regionalnego (jako integratora związków powiatowo-gminnych dla pozamiejskiego transportu autobusowego) i zarządu transportu metropolitalnego oraz przy wypracowywaniu rozwiązań w zakresie integracji publicznego transportu zbiorowego w województwie pomorskim. Wskazane jest także koordynowanie przez Marszałka ewentualnych zmian w zakresie funkcji realizowanych przez system „Fala” i InnoBaltica sp. z o.o. W ramach funkcji koordynatora Marszałek powinien zlecić przygotowanie ekspertyz wskazujących na konsekwencje finansowe przekazania SKM w Trójmieście samorządom i wprowadzenia w transporcie kolejowym w metropolii umów brutto (poza przewozami realizowanymi obecnie przez Polregio) i innych dotyczących kosztów integracji.

Funkcja monitorującego umożliwi ocenę efektywności realizacji podejmowanych działań w zakresie integracji. W tym celu należy wykorzystać w odniesieniu do całego obszaru województwa wybrane wskaźniki monitorowania wymienione w planie zrównoważonej mobilności OMGGS.⁴⁴

⁴⁴ Plan zrównoważonej mobilności miejskiej dla Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot. Gdańsk 2023, s. 94-110.

Spis tabel

Tab. 1. Rodzaje i zakres integracji publicznego transportu zbiorowego w badanych województwach	25
Tab. 2. Rola Marszałka Województwa jako organizatora transportu	26
Tab. 3. Główne bariery integracji występujące w województwie	27
Tab. 4. Miejsce ceny w rankingu 10 atrybutów transportu zbiorowego w Metropolii Zatoki Gdańskiej	30

Spis rysunków

Rys. 1. Porównanie obecnych zasad korzystania z transportu pasażerskiego i MaaS	33
Rys. 2. Długość linii autobusowych regionalnych i podmiejskich w województwie pomorskim w latach 2016-2022.....	49
Rys. 3. Różnice w finansowaniu przewozów komunikacji miejskiej i regionalnej determinantą zmian w obsłudze obszarów funkcjonalnych miast	51
Rys. 4. Długość linii kolejowych normalnotorowych, zelektryfikowanych i dwutorowych w województwie pomorskim w latach 2016-2022.....	54

Literatura

1. Abrate G. i in., *The Impact of Integrated Tariff Systems on Public Transport Demand: Evidence From Italy*, „Regional Science and Urban Economics” 2009, Vol. 39, Iss. 2.
2. Bresson G. i in., *The main determinants of the demand for public transport: a comparative analysis of England and France Using Shrinkage Estimators*, „Transportation Research Part A. Policy and Practice” 2003, Vol. 37, Iss. 7.
3. Chowdhury S., Ceder A., *Definition of Planned and Unplanned Transfer of Public Transport Service and Users' Decision to Use Routes With Transfers*, „Journal of Public Transportation” 2013, Vol. 16, Iss. 2.
4. Dane wewnętrzne Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej, niepublikowane.
5. Dydkowski G., *Integracja transportu miejskiego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2009.
6. Dyr T., *Czynniki rozwoju regionalnych przewozów pasażerskich*. Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2009.
7. Dz. U. z 28 sierpnia 2023 r. (poz. 1720).
8. FitzRoy F., Smith I., *Public Transport Demand in Freiburg: Why Did Patronage Double in a Decade?* „Transport Policy” 1998, Vol. 5, Iss. 3.
9. Grzelec K., Hebel K., Wyszomirski O., *Zarządzanie zbiorowym transportem miejskim w warunkach zrównoważonej mobilności*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021.
10. Grzelec K., Szwarc B., Raszpunda A.: *Koncepcja zintegrowanej taryfy pasażerskiego transportu miejskiego w metropolii Zatoki Gdańskiej*. MZKZG, Gdańsk, 2023.
11. Hidalgo D., King R., *Public Transport Integration in Bogota and Cali, Colombia – Facing Transition From Semi-deregulated Services to Full Regulation Citywide*, „Research in Transportation Economics” 2014, Vol. 48.
12. <https://bd1.stat.gov.pl/bd1/dane>, dostęp: 30.11.2023.
13. Ibrahim M. F., *Improvements and Integration of a Public Transport System: the Case of Singapore*, „Cities” 2003, Vol. 20, Iss. 3.
14. *Information on CAPTA members*. <http://www.caovd.cz/ClenoveEN.htm>, dostęp: 30.11.2023.
15. *International Experiences on Public Transport Provision in Rural Areas*, „International Transport Forum Policy Papers” 2015, No. 14, dostęp: 30.11.2023.
16. Kamargianni M., *A Critical Review of New Mobility Services for Urban Transport*, „Transportation Research Procedia” 2016, Vol. 14.

17. Kołodziejcki H. (red)., *Koncepcja funkcjonowania SKM w Trójmieście i PKM w obsłudze transportowej obszaru metropolitalnego oraz integracji publicznego transportu zbiorowego 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.
18. Knieps M., *Vielfalt von Kooperationsformen Organisation der Verkehrsverbände*. „Der Nahverkehr” 2006, nr 12.
19. Malasek J., *MaaS: Kompleksowa usługa w zakresie mobilności*, „Transport Miejski i Regionalny” 2018, nr 8.
20. May A. D., Kelly Ch., Shepherd S., *The Principles of Integration in Urban Transport Strategies*, „Transport Policy” 2006, Vol. 13, Iss. 4.
21. Michałowska A., Tomanek R., *Integracja systemów transportowych jako przedmiot badań naukowych*, „Logistyka” 2006, nr 2.
22. *Mobility as a Service: Implications for Urban and Regional Transport. Discussion Paper Offering the Perspective of Polis Member Cities and Regions on Mobility as a Service (MaaS)*, Polis, Belgium, Brussels 2017, s. 1-12, https://www.polisnetwork.eu/wp-content/uploads/2017/10/polis-maas-discussion-paper-2017-final_.pdf, dostęp: 30.11.2023 r.
23. Noeth F., *Wettbewerb im OePNV Bayerns*. „Der Nahverkehr” 2005, nr 3, s. 20-21.
24. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa pomorskiego, Gdańsk 2014.
25. Plan zrównoważonej mobilności miejskiej dla Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, Gdańsk 2023.
26. *Public Transport Integration and Transit Alliances, Module 3f, Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities*, Federal Ministry for Cooperation and Development, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Germany, Bonn and Eschborn, s. 18, https://www.sustainable-urbanisation.org/sites/sgup/files/publications/3f_transit_alliances_sutp_tumi_giz_eng_0.pdf, [dostęp: 30.11.2023].
27. Pucher J., Kurth S., *Verkehrsverbund: the Success of Regional Public Transport in Germany, Austria and Switzerland*, „Transport Policy” 1996, Vol. 2, Iss. 4.
28. Roumboutsos A., Kapros S., *A Game Theory Approach to Urban Public Transport Integration Policy*, „Transport Policy” 2008, Vol. 15, Iss. 4.
29. Sharaby N., Shiftan Y., *The Impact of Fare Integration on travel behavior and transit ridership*. „Transport Policy” 2012, Vol. 21.

30. Smith G. i in., *Mobility as a Service: Comparing developments in Sweden and Finland*. „Research in Transportation Business & Management”, 2018, nr 27.
31. Smith G., i in., *Mobility as a Service: Development Scenarios and Implications for Public Transport*, „Research in Transportation Economics” 2018, Vol. 69.
32. Starowicz W., Janecki R., *Kształtowanie systemów obsługi pasażerskiej przez samorządy szczebla powiatowego i wojewódzkiego* [w:] „Aktualne problemy regionalnego transportu pasażerskiego w Polsce” Zeszyty Naukowo-Techniczne SITK RP, Oddział w Krakowie, Seria: materiały konferencyjne, 2004, nr 63 (113).
33. Strategia transportu i mobilności Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030. Raport syntetyczny z badań ankietowych dotyczących zachowań transportowych mieszkańców Obszaru Metropolitalnego oraz pomiarów natężenia ruchu i napełnienia pojazdów transportu zbiorowego Sopot, październik 2015.
34. White P., „Travelcard” Tickets in Urban Public Transport, „Journal of Transport Economics and Policy” 1981, Vol 15, No. 1.
35. Wolański M. i in., *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza zróżnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*. OW. SGH w Warszawie 2016 oraz O. Wyszomirski i in. *Rola, zadania i zasady funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego w latach 2008-2015 w świetle przewidywanych zmian organizacyjnych, prawnych i społecznych*. PIGTS, Warszawa 2008.
36. Wolański M., *Skuteczność interwencji publicznej w zakresie mobilności miejskiej*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2022.