

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	G.01-1
Typ instrumentarium (a do f)	a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.
Kategoria rozwiązania (A do C)	A – Regulacje prawne
Kategoria rozwiązania (a do f):	H) Wszystkie miasta (A+B+C+D)
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	G01 Polaryzacja vs dyfuzja
Autorzy:	Dr Robert Guzik
Grupa ekspercka:	Gospodarka i rynek pracy

1. Nazwa rozwiązania:**Dostępność i transport publiczny dla wzmocnienia atrakcyjności ośrodków miejskich****2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:**

Siła i potencjał każdego miasta tkwi w nim samym, ale także w synergii tworzonej przez powiązania z innymi miastami oraz ze swoim zapleczem (Dziemianowicz i in. 2011). W tym kontekście kluczowa jest dostępność transportowa, która jest istotnym składnikiem atrakcyjności osiedleńczej a także inwestycyjnej (Komornicki 2019). Niedocenianym elementem systemu transportowego jest transport publiczny, który w Polsce jest bardzo nierównomiernie rozwinięty, na dodatek z pogwałceniem zasad sprawiedliwości społecznej. Jest on wysokim poziomem i silnie subsydiowany w dużych miastach i większości średnich miast, a także między nimi tam gdzie istnieją połączenia kolejowe oraz pozostawiony bez istotnego wsparcia zasodom rynkowym w pozostałych obszarach. Transport publiczny jest ważny nie tylko z perspektywy walki z wykluczeniem społecznym, ale przede wszystkim jako element „zielonej transformacji” i wyzwań zrównoważonego rozwoju. Jest bardziej wydajny energetycznie, emituje o wiele mniej zanieczyszczeń w przeliczeniu na jednego podróżnego, zajmuje mniej miejsca na drodze w ruchu – jeden autobus miejski w Krakowie przewozi tyle samo pasażerów co około 40 samochodów osobowych, w których w zaledwie co piątym podróży poza kierowcą dodatkowy pasażer, a także na parkingu – przeciętny samochód osobowy 23 godziny jest gdzieś zaparkowany.

Transport publiczny musi być rozpatrywany jako element infrastruktury, taki sam jak dostęp do wodociągu, kanalizacji czy szerokopasmowego Internetu. Średnie i małe miasta rozwijające się w cieniu ośrodków metropolitalnych i tracące na rzecz tych ostatnich swoich mieszkańców mogą poprzez lepszy transport publiczny w pewnym stopniu osłabiać i równoważyć taką tendencję. **Ważne są trzy kierunki dostępności z dobrymi połączeniami „w górę” do: ośrodków metropolitalnych jako zapewniających dostęp do specjalistycznych usług, handlu i kultury; „poziome” do innych miast tego samego rzędu jako element synergii i współpracy oraz „w dół” do mniejszych miast i obszarów wiejskich swojego zaplecza.** To ostatnie przekłada się na lepszy rozwój społeczny i gospodarczy zaplecza wiążąc je ze sobą. Mieszkańcy wsi i mniejszych miast to nie tylko potencjalne **zasoby pracy**, o które coraz ciężiej, ale także **klienci usług**. Przeprowadzona w 2019 roku analiza dostępności w 6 województwach na poziomie sołectw (15 tys. miejscowości) pokazała, że 1/3 z nich pozbawiona jest dostępności do najbliższego miasta, a jeszcze mniej ma zapewnioną dostępność do miast powiatowych (Guzik i in. 2019; Śleszyński i In. 2019). Co piąte miasto powiatowe w tym badaniu miało bardzo słabe połączenia transportem publicznym ze stolicą swojego regionu – jeden lub dwa kursy dziennie.

Obecny stan jest wynikiem procesów wynikających z deregulacji transportu publicznego w Polsce i przyjęcia szkodliwego modelu konkurencji rynkowej w zakresie zorganizowanego przewozu osób zamiast modelu konkurencji o rynek, funkcjonującego np. w drugiej najbardziej liberalnej gospodarce na świecie – Szwajcarii. Model ten z powodzeniem funkcjonuje także w krajach znacznie bliższych Polsce tak geograficznie jak i pod względem poziomu rozwoju – na przykład w Republice Czeskiej, która nie ma białych plam dostępności transportowej, w efekcie czego ma też o wiele lepiej funkcjonujący rynek pracy z najniższym bezrobociem w UE, nie wspieranym w takim stopniu jak w Polsce migracjami zagranicznymi czy niską aktywnością zawodową.

Model konkurencji o rynek polega na podziale obszaru kraju lub regionu na obszary transportowe, mające swój plan transportowy, publicznego organizatora transportu i minimalne standardy obsługi. Na przykład w Kraju Południowomorawskim oznacza to minimum 6 kursów dziennie i 3 w niedziele i święta do każdej wsi, do większych wsi i miasteczek ta liczba kursów jest większa. Ogłasza się przetarg, w którym firma czy konsorcjum firm, która będzie oczekiwać najmniejszej subwencji publicznej będzie świadczyć usługi transportowe przez okres 8 lub 9 lat (to jest czas pozwalający na zaplanowanie zakupu i amortyzacji pojazdów itd.). Motywacją za takim rozwiązaniem jest możliwość, przy działaniu na wyłączność, dotowania przez przewoźników nierentownych tras dochodami z tych, które mają większą liczbę pasażerów. W modelu funkcjonującym w Polsce – linie rentowne o dużej liczbie pasażerów są mało dochodowe bo istnieje na nich silna walka konkurencyjna i nie wytwarza nadwyżki, która pomogłaby inwestowaniu w tabor i dofinansowaniu linii deficytowych a na liniach niedochodowych występują w zasadzie tylko kursy szkolne, z trudem finansowane przez wiejskie samorządy lokalne. System szwajcarski i czeski oparty jest o połączenia kolejowe do których dopasowane są połączenia autobusowe (nie mogą z nimi konkurować) i świetnie skoordynowane (np. maksymalny czas oczekiwania na przesiadkę to 5 lub 10 minut w zależności od rodzaju węzła przesiadkowego). W Polsce koordynacja rozkładów jazdy mimo, że obligatoryjna w praktyce nie występuje i jest fikcyjna. Na przewozy przekraczające granice powiatów zezwolenie wydaje Marszałek województwa, tyle że nie musi to być Marszałek województwa na terenie, którego przewóz ma miejsce. Na przykład większość kursów autobusowych między Krakowem i Katowicami świadczonych jest na podstawie zezwolenia wydanego przez Marszałka woj. opolskiego, w którym siedzibę ma przewoźnik.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji:

- 1) Poprawa dostępności i uzyskanie wpływu przez zainteresowane samorządy lokalne i regionalne na transport regionalny i międzymiejski wymaga przyjęcia nowej ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, która zmieniałaby model funkcjonowania – konkurencja o rynek, wprowadziłaby minimalne standardy obsługi; zapewniłaby systemowe wsparcie finansowe transportu publicznego. Zmniejszyłaby liczbę organizatorów transportu regionalnego do 17 – jeden centralny i 16 regionalnych (obecnie w Polsce jest ponad 500 organizatorów). Wprowadziłaby model zintegrowanego transportu publicznego z jedną kartą chipową, jednym systemem informacji pasażerskiej w całym kraju.
- 2) Stworzenie nowej ustawy i zmian systemu funkcjonowania transportu publicznego powinno być poprzedzone opracowaniami analitycznymi:
 - a. Oceny dostępności i białych plam transportowych na poziomie miejscowości dla całego kraju;
 - b. Analizy porównawczej systemów transportu publicznego w wybranych krajach europejskich i możliwości adaptacji rozwiązań w Polsce;
 - c. Przeprowadzenie ewaluacji ex-ante skutków i oddziaływania nowej ustawy o transporcie zbiorowym, wedle różnych wariantów/scenariuszy co do jej zawartości i tempa wdrażania.

System można też założyć "dookoła" (ale trochę szkoda czasu i środków) – wymagając pewnych standardów i koordynując na serio rozkłady jazdy – udzielając albo nie pozwoleń na liniach odchodowych, a na niedochodowych robiąc przetargi na ich obsługę – ale to byłoby też dużo droższe.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Infrastruktury

5. Wstępny harmonogram:

- A. Prace analityczne 2021-2022;
- B. Przygotowanie nowej ustawy 2022;
- C. Wejście nowej ustawy w życie, wraz z okresami przejściowymi 2023-2027.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Priorytetowe

Tylko systemowe rozwiązanie jest w stanie poprawić dostępność i zwiększyć spójność terytorialną kraju i wzmocnić ośrodki miejskie. Doraźne działania jak choćby rządowy program wspierania połączeń lokalnych poprawia dostępność w zbyt małej liczbie miejsc, jest to zbyt kosztowne względem uzyskanego efektu i nie zapewnia trwałości.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Dziemianowicz W., Szlachta J., Szmigiel-Rawska K. (red.), 2011, *Subregionalne bieguny wzrostu*, Uniwersytet Warszawski Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.
- Guzik R., 2016, *Transport publiczny a dostępność na obszarach wiejskich Szwajcarii*, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 19(4), 49–61.
- Guzik R., Kołoś A., Fiedień Ł., Kocaj A., Wiedermann K., 2020, *Dostępność komunikacyjna i relacje przestrzenne w województwie pomorskim*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków.
- Guzik R., Kołoś A., Fiedień Ł., Kocaj A., Wiedermann K., 2019, *Relacje przestrzenne i dostępność komunikacyjna – województwo małopolskie*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Departament Zrównoważonego Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Komornicki T., 2019, *Efektywny czy równomierny? Jakiemu rozwojowi służą inwestycje transportowe w Polsce?*, [w:] A. Olechnicka, M. Herbst, *Równość czy efektywność rozwoju*, Scholar, Warszawa, 130–151.
- Mazur B., 2014, *Efektywność integracji systemów lokalnego transportu zbiorowego*, praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii.
- Rosik P., Pomianowski W., Goliszek A., Stępniać M., Kowalczyk K., Guzik R., Kołoś A., Komornicki T., 2017, *Multimodalna dostępność transportem publicznym gmin w Polsce (MULTIMODACC)*, Warszawa : Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego. Polska Akademia Nauk.
- Śleszyński P., Komornicki T., Rosik P., Duma P., Goliszek S., Kubiak Ł., Wiśniewski R., Guzik R., Fiedień Ł., Kocaj A., Kołoś A., Wiedermann K., 2019, *Relacje funkcjonalno-przestrzenne między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem. Raport syntetyczny*, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.

8. Powiązane akty prawne:

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Dz. U. z 2011 r., Nr 5 poz. 13.ze zmianami.

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

System transportu publicznego w Szwajcarii jako wzorzec (zob. Guzik 2016); system transportu publicznego w Czechach oraz na Słowacji.

10. Uwagi:

Czy system szwajcarski nie jest sprzeczny z Dyrektywami UE?

System szwajcarski nie jest sprzeczny z Dyrektywami UE i dlatego Czesi tak mocno go kopią! Co więcej, Szwajcaria po 2007 roku dostosowała swoje prawo w tym zakresie, żeby było zgodne z prawem UE.

Odpowiedź autora rekomendacji:

Transportu publiczny jest usługą publiczną:

ROZPORZĄDZENIE (WE) NR 1370/2007 PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z dnia 23 października 2007 r.

dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70

dopuszcza tzw. **wyłączne prawo** – jego definicja w Art. 2 pkt f:

„wyłączne prawo” oznacza prawo dające podmiotowi świadczącemu usługi publiczne możliwość świadczenia niektórych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego na danej trasie, w danej sieci lub na danym obszarze z wyłączeniem innych takich podmiotów świadczących usługi.

Ta sama dyrektywa dopuszcza i określa zasady udzielania przewoźnikom rekompensat z tytułu wykonywania usługi transportowej.

Proponowane rozwiązanie a przedsiębiorczość (mali przewoźnicy)

W Polsce trwała na ten temat, krótka debata, gdyż lobby przewoźników zwłaszcza tych małych jest b. silne i na jednej szali kładzie się los 20 000 firm (które i tak by działały w większości) z dostępnością kilku milionów ludzi i rozwojem małych i średnich miast na drugiej. Mali przewoźnicy szachują tutaj też władze – mówiąc że wyłączne prawo ich zabije, a odda transport publiczny w Polsce ręce obcych przewoźników, co nie jest prawdą – **przewoźnicy mogą założyć Spółdzielnię albo wybrać największego i pracować z nim jako podwykonawcy**. Współpraca nie jest łatwa, ale opłacalna finansowo dla wszystkich.

Zagrożenie centralizacją

Proponowane rozwiązanie stanowi zagrożenie dla miast (dużych). Postulat 17 organizatorów w kraju - 1 ogólnokrajowego i 16 wojewódzkich sprawia, że miasta tracą jakąkolwiek gestię organizacyjną. Następuje centralizacja – o metrze w Warszawie decyduje marszałek mazowiecki, o tramwajach w Grudziądzu - marszałek kujawsko-pomorski, o autobusach w Środzie Śląskiej - marszałek DLNŚ itd. Nie tędy droga. Pomijam fakt, że budżet województwa śląskiego jest mniej więcej jak budżet Katowic + jakieś dodatki, więc wrzucenie wszystkiego na barki marszałków – na krótką metę – "zatka" system. Okres przejściowy, związany np. z przejmowaniem pracowników warszawskiego ZTM przez "regionalny zarząd transportu", uczenie się nowych struktur – to wszystko jest obszar ogromnego ryzyka. W dalszej perspektywie - jaką mamy gwarancję, że marszałek (nawet zakładając dobrą wolę!) będzie potrafił wyważyć interesy Białołęki i jakiejś małej wioski w okolicach Białołęki? To jest nie-dogarnięcia z poziomu regionu. Może w mniejszych regionach, typu opolskie, świętokrzyskie - ale w konglomeratach typu wielkopolska z poziomu marszałka można zrobić co najwyżej dobry szkielet.

Propozycja w takim kształcie, wprowadza rewolucję, a te nigdy dobrze się nie kończą. Wątek szkód, jakie wywołuje centralizacja – nawet w sferze mentalnej – jest dobrze widoczny w Metropolii GZM. Ostatnie propozycje pokazują, że bez tzw. metrolinii pozostaną duże, kilkunasto- i kilkudziesięciotysięczne osiedla i dzielnice miast "rdzenia",

natomiast znakomicie komunikowane zostają leżące na obrzeżach gminy wiejskie typu Siewierz czy Wiry (o "podgryzaniu" kolei nie wspomnę).

Propozycje "jednej karty czipowej" na cały transport publiczny w kraju wydaje się na pierwszy rzut oka bardzo atrakcyjna, natomiast powinniśmy pamiętać, ile czasu Czechom zajęło dojście do pozycji, która teraz jest ich rzeczywistością.

Odpowiedź autora rekomendacji:

Bardzo ciekawy komentarz i zgadzam się z uwagami. Pisząc o 16 organizatorach – **miałem na myśli transport regionalny, a nie miejski** – tutaj mój błąd bo trzeba było to wyartykułować. Chociaż też jestem w stanie sobie wyobrazić konstrukt, w którym jest jeden organizator w regionie – właśnie w formie spółki, w której udziały mają województwo i miasta – jego rola jest koordynacyjno-porządkową i zagrożenie "centralizacją" nie jest przesadnie duże – zwłaszcza, że taki organizator miałby za zadanie po prostu zapewnić dostępność według określonego standardu jakości, częstotliwości i skomunikowania (np. w Szwajcarii – gminy mogą zażądać lepszego standardu – muszą wtedy za to zapłacić, natomiast nie mogą zażądać niższego w zamian za zmniejszenie wkładu). Co więcej, być może zasadne jest w ramach nowych rozwiązań metropolitalnych dopuszczenie w tym modelu żeby oprócz organizatora regionalnego był odrębny organizator metropolitalny?

Co do uwagi, że **jedna karta chipowa jest trudna do wprowadzenia** i komuś zajęło ileś lat dojście do tego punktu – pewnie, że tak, ale to nie znaczy, że nie należy postulować takich rozwiązań. Skoro nawet na Podhalu potrafili się dogadać do jednego karnetu narciarskiego i wypracować system rozliczeń... Dodam, że w Szwajcarii system jednego biletu i model rozliczeń działa od końca XIX wieku a więc od czasów bez komputerów i czytników RFID.

„Kopowanie” czeskiego systemu

Temat mi szczególnie bliski, tematyce przyglądałem się od ~początku lat dwutysięcznych, publikując m.in. w Transporcie Miejskim i Regionalnym czy materiałach Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej, a także poświęcając tej tematyce jeden z podrozdziałów doktoratu (Mazur 2014). To znamienne, że pierwociny integracji taryfowo-biletowej kolei i komunikacji miejskiej w Polsce i Czechosłowacji datują się na mniej więcej podobny czas późnych lat osiemdziesiątych (WPK Katowice versus lokalna linia kolejowa z Otrokovic na wschód). Sytuacja w Republice Czeskiej jest bardzo ciekawym konglomeratem, który miałem okazję poznać m.in. podczas wywiadów w Karwinie, Opawie, Ostrawie. Przywołany przykład kraju morawskośląskiego - pominięto fakt, że organizator działa w formie spółki (co jest mniej istotne), w którym 50/50 udziały posiada kraj i miasto Brno. To przyczynek do wątku "centralizacji" na poziomie regionów – może na Mazowszu jest potrzebny organizator typu brneńskiego? 50/50 Mazowsze/Warszawa? A może jeszcze inaczej, włączyć jakoś Ostrołękę, Płock etc.? Bo też Brno - uważane za wzorcowy przykład integracji (dyskusyjne, ale to zostawiam, za mało znam), w pełni wykorzystano rentę późnego stworzenia systemu zintegrowanego. Jeśli spojrzymy na oś czasu, to kraj morawskośląski wprowadzał piątą modyfikację swoich fundamentów, a w Brnie dopiero raczkowali - dzięki temu uniknęli mozolnej drogi, wykorzystując doświadczenia innych. Czy Brno jest "akuratne" dla realiów polskich? A może kraj ustecki? A może jednak Ostawa z przyległościami?

Przede wszystkim przestrzegam przed "**kalkowaniem**" tego, co jest u naszych południowych sąsiadów. Nie dlatego, że to jest złe, ale dlatego, że "to wyrosło na innej glebie". Kluczowe znaczenie miała ustawa gdzieś z 1963 roku, eliminująca przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej z miast, w których nie ma "elektrotransportu".

W ten sposób w gospodarkę rynkową Czechy(osłowacja) wchodzi z brakiem firm typu ZKM Głowno z dwoma autobusami na krzyż, z silnymi PKS-ami (znów - ze wszystkimi tego typu konsekwencjami). I kolejna kluczowa sprawa - przez długie lata (proszę wybaczyć, teraz już aż tak się nie interesuję tą materią), transport publiczny był wyłączony z prawa zamówień publicznych. I co się działo? Mniejsze miasta były szachowane przez silne PKS-y - w efekcie np. w Nowym Jicynie dokonano komunalizacji usług transportu miejskiego, tworząc od podstaw własnego przewoźnika

(około 200x? - nie wiem, jak to teraz wygląda) jako wyraz niezadowolenia z tego, jak "PKS" traktuje miasto. Czyli - de facto poszli "w stronę polską", własny MPK z kilkoma autobusami, odcięcie się od regionu.

To jest szalenie wielowymiarowa rzeczywistość (choćby pozorna "abdykacja" kraju pardubickiego - coś nie wyszło z własnym systemem zintegrowanym i połączyli się z lepiej rozpropagowanym systemem IREDO sąsiada, ale równocześnie ciągle w obiegu pozostają bilety VYDIS, emitowane przez koleje czeskie na zasadzie równoległości), dlatego nie lubię nadmiernych uproszczeń.

Odpowiedź autora rekomendacji:

Oczywiste i logiczne jest, że nie da się skopiować 1:1 żadnego wzorca (np. czeskiego) bo są różne konteksty i uwarunkowania. Chodzi tylko o to, że tam udało się wdrożyć **model konkurencji o rynek a nie na rynku**, którego tam wcześniej nie było i pewne rozwiązania można tam podejrzeć i ocenić ich funkcjonowanie. Tutaj pomyśl, że przydałoby się takie badanie.

W jaki sposób może być finansowany proponowany system?

Odpowiedź – Michał Beim koordynator grupy transportowej i mobilność

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, jasno wskazuje kto jest organizatorem transportu publicznego w Polsce. Jeśli połączenia mają charakter gminny – część miejska, czasami część wiejska lub połączenia uwzględniające teren sąsiedniej gminy – to organizatorem jest gmina. Jeżeli jest to transport międzypowiatowy to organizatorem może być powiat lub województwo.

Stan faktyczny jest zazwyczaj taki, że duże miasta mają większy potencjał transportowy i sąsiadujące jednostki terytorialne (zwłaszcza otaczające suburbia) przyłączają się do tego systemu, bo nie ma innej możliwości technicznej. Władze marszałkowskie najczęściej chcą być tylko odpowiedzialne za kolej i nie są zazwyczaj zainteresowani ponoszeniem dodatkowej odpowiedzialności. Istnieją pojedyncze przypadki w Polsce (np. lipnowski), gdzie to powiat podjął się faktycznie koordynacji transportu publicznego.

Koordynację ofert i koszty, które zależą również od jakości świadczonych usług transportowych są po stronie samorządów. Natomiast należy zauważyć, że **posiadamy na te działania środki już w obecnie funkcjonującym systemie**, lecz sposób ich wydatkowania jest nieodpowiedni. **Istnieje przecież Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych** – 800 mln zł w skali roku – większość niewykorzystywana, przeznaczana jest na „schetynówki” czyli Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych. Co więcej, 800 lub 900 mln zł przypada na **refundację ulg ustawowych** – które w rzeczywistości tylko deprawują ten system. Szacunki **kosztów utrzymania gimbusów** (dowóz dzieci do szkół, przewozy zamknięte) sięgają około 2,5 mld zł! Optymalizacja istniejącego systemu pozwoliłaby znacząco rozwiązać problem braku lub niewielkiej dostępności – zapewniając publicznie dostępną komunikację przynajmniej 3 razy na dobę.

Można postawić wniosek aby przeliczyć możliwość centralnego wsparcia systemu poprzez połączenie Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych, środków na refundację ulg ustawowych oraz gminnych dopłat na gimbusy.