

2012

Analiza benchmarkingowa polityki transportowej województwa śląskiego

w kontekście diagnozy poziomu rozwoju regionalnych
usług publicznych oraz prognozy ich zapotrzebowania
i wpływu na sytuację rynku pracy w świetle tendencji
demograficznych oraz społeczno-gospodarczych

Raport końcowy

Zamawiający: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego



Śląskie. Pozytywna energia

Wykonawca: Ego – Evaluation for Government Organizations s.c.



Evaluation for
Government
Organizations S.C.

Michał Wolański, Bartosz Mazur, Zuzanna Kłos
Bartosz Ledzion, Karol Olejniczak
Listopad 2012



SPIS TREŚCI

Streszczenie raportu	4
1. Wprowadzenie	7
1.1 Cele i struktura badania	7
1.2 Informacje ogólne o badanych regionach oraz ich systemach transportowych	8
2. Zastosowane metody badawcze	16
3. Obszar I. Regulacje prawne stanowiące podstawę prowadzenia polityki transportowej w badanych regionach	17
3.1 Identyfikacja wytycznych Unii Europejskiej w zakresie prowadzenia polityki transportowej	17
3.2 Analiza przepisów krajowych określających zasady prowadzenia polityki transportowej	18
3.3 Analiza przepisów i uwarunkowań regionalnych dotyczących systemu transportowego (prawo regionalne, regionalne dokumenty strategiczne)	24
3.4 Określenie podstaw prawnych planowania rozwoju infrastruktury transportowej oraz powiązania z planowaniem przestrzennym rozwoju	30
3.5 Analiza uregulowań prawnych i dobrych praktyk dotyczących planów transportowych w badanych regionach	34
4. Obszar II. Organizacja systemu transportu publicznego w badanych regionach	38
4.1 Przedstawienie sposobu organizacji transportu publicznego w badanych regionach – w tym kwestie zarządzania, liczby i rodzaju podmiotów odpowiedzialnych	38
4.2 Przedstawienie stopnia integracji różnych gałęzi transportu	44
4.3 Podejście badanych regionów do prywatyzacji przewozów w transporcie kolejowym	47
4.4 Podejście badanych regionów do prywatyzacji przewozów w transporcie miejskim	49
4.5 Podejście badanych regionów do prywatyzacji przewozów w regionalnym transporcie autobusowym ...	51
4.6 Pokazanie relacji pomiędzy regionalnym systemem komunikacji, a systemami krajowymi i lokalnymi	52
4.7 Wysokość cen biletów dla ostatecznych odbiorców transportu publicznego, z uwzględnieniem stosowanych rozwiązań dotyczących ofert przewozowych	54
4.8 Przedstawienie źródła finansowania, sposobu ustalania i wysokości dopłat (subwencji) dla transportu publicznego w zależności od rodzaju transportu	56
4.9 Sposób organizacji i rozliczanie zintegrowanego systemu sprzedaży biletów	58
4.10 Przedstawienie technologii świadczenia usług, w tym wskazanie innowacyjnych rozwiązań	59
4.11 Metody i narzędzia podnoszenia jakości świadczonych usług	63
4.12 Organizacja systemu informacji pasażerskiej	66
4.13 Zarysowanie w ramach systemu transportu publicznego problemu wykluczenia społecznego	72
4.14 Wskazanie prognoz rozwojowych i planowanych kierunków zmian	74
5. Obszar III. Sposób zarządzania infrastrukturą transportową w badanych regionach	76
5.1 Przedstawienie systemu zarządzania infrastrukturą w badanych regionach (zakresy odpowiedzialności i kompetencji)	76
5.2 Sposób wyłaniania i priorytetyzacji inwestycji infrastrukturalnych	77
5.3 Przedstawienie systemu finansowania budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury	79
5.4 Wykorzystanie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz innych podobnych rozwiązań do realizacji inwestycji transportowych	82
5.5 Analiza polityki budowy infrastruktury komunikacyjnej w nowych dzielnicach oraz partycypacji developerów w kosztach budowy infrastruktury	84
5.6 Sposób ustalania stawek dostępu do infrastruktury dla regionalnych przewozów pasażerskich, w kontekście zwiększania oferty przewozowej	85
5.7 Przedstawienie poziomu integracji infrastruktury, w tym z uwzględnieniem różnych gałęzi transportu pasażerskiego	86
5.8 Określenie planowanych kierunków rozwoju oraz ich wpływu na gospodarkę regionu	91
6. Obszar IV. Sposób organizacji i zarządzania zakupami taboru do przewozów kolejowych	93
6.1 Sposób określania specyfikacji nowo nabywanego lub remontowanego taboru	93
6.2 Analiza standardów funkcjonalnych i technicznych dla nowo nabywanego lub remontowanego taboru, jako dobra praktyka do zastosowania w woj. śląskim	93
6.3 Określenie przyjętych rozwiązań w zakresie własności taboru oraz ewentualnych zasad przekazywania taboru w przypadku zmiany operatora wykonującego przewozy objęte obowiązkiem służby publicznej	96
6.4 Określenie strategii zakupu taborów w celu standaryzacji części zamiennych oraz uzyskania niskich kosztów	97

7. Obszar V. Polityka transportowa, a kwestie rynku pracy w badanych regionach	98
7.1 Przedstawienie mechanizmów diagnozowania i dostosowywania oferty przewozowej w regionie do natężenia potoków pasażerskich	98
7.2 Przedstawienie sposobu uwzględnienia potrzeb dojazdów do pracy przy organizowaniu transportu publicznego w badanych regionach.....	100
7.3 Analiza zależności pomiędzy zarządzaniem infrastrukturą transportową, a powiązaniem głównych siedisk ludzkich z głównymi skupiskami oferowanych miejsc pracy	101
7.4 Wskazanie wymagań w zakresie kompetencji kadry zarządzającej oraz kompetencji osób zatrudnianych w zawodach obsługujących transport publiczny	102
7.5 Wskazanie liczby ofert pracy w wybranych zawodach, określenie poziomu zatrudnienia, ew. deficytów zatrudnienia i sposobów ich wyrównywania.....	103
7.6 Określenie kreowania nowych zawodów na podstawie sformułowanych prognoz i kierunków rozwojowych.....	104
8. Obszar VI. Polityka transportowa, a kwestie dostępu do wykształcenia oraz innych podstawowych usług publicznych w badanych regionach	105
8.1 Sposoby monitoringu dostępności przestrzennej i funkcjonalnej usług transportu publicznego	105
8.2 Identyfikacja formalnych minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej na obszarach peryferyjnych oraz sposobów ich egzekucji.....	106
8.3 Sposób organizacji przewozów szkolnych	106
9. Obszar VII. Wnioski i rekomendacje dla polityki transportowej w województwie śląskim, uzyskane na podstawie analizy wybranych regionów europejskich.....	108
9.1 Polityka transportowa, jako narzędzie wspierania gospodarki	108
9.2 Multimodalny system transportowy w obszarze metropolitalnym GOP	113
9.3 Lobbing samorządów na rzecz lepszego transportu	119
9.4 Transport dopracowany w szczegółach	122
9.5 Rekomendacje techniczne dotyczące badań benchmarkingowych.....	127
Bibliografia	129
Spisy tabel, zdjęć i wykresów	130
Załącznik 1. Studium przypadku prac planistycznych, analitycznych i prognostycznych.....	133

Streszczenie raportu

Celem niniejszego badania było dokonanie analizy porównawczej podejść władz regionalnych do prowadzenia polityki transportowej. Projekt dotyczył województwa śląskiego oraz trzech regionów partnerskich – Walonii (Belgia), Nord-Pas de Calais (Francja) oraz Północnej Nadrenii-Westfalii (Niemcy).

Metoda badania opierała się na analizie literatury, w tym dokumentów strategicznych, wywiadach osobistych, internetowych i telefonicznych w czterech krajach (łącznie 60 wywiadów) oraz panelach ekspertów.

W toku badania zidentyfikowano kompetencje władz regionalnych, cele polityki transportowej oraz instrumenty w niej stosowane, a także szereg rozwiązań szczegółowych.

We Nord-Pas de Calais do kompetencji władz regionalnych należy zarządzanie transportem kolejowym (jako organizator przewozów) oraz wspieranie modernizacji infrastruktury kolejowej, a także wybrane zadania z zakresu transportu lotniczego i żeglugi. Region nie jest natomiast zaangażowany w finansowanie i zarządzanie siecią drogową. Podstawowe narzędzia oddziaływania na system transportowy, to umowa o świadczenie usług publicznych zawarta z kolejami państwowymi SNCF, a także dofinansowanie do działań inwestycyjnych zarządcy infrastruktury kolejowej RFF. Do głównych celów polityki transportowej należą wzmocnienie sieci kolejowej TER, jako kręgosłupa komunikacyjnego regionu, wzrost znaczenia gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej w regionie, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, promowanie transportu rowerowego oraz poprawa roli regionu, jako centrum know-how w transporcie.

Cechą charakterystyczną regionu jest sposób organizacji transportu zbiorowego w aglomeracji Lille. Gminy metropolii tworzą ustawowo związek celowy, posiadający własne finansowanie ze środków centralnych, który jest odpowiedzialny za organizację komunikacji miejskiej. Związek ten posiada wszelkie aktywa potrzebne do świadczenia usług transportowych (infrastrukturę i pojazdy), jednak oddaje je w zarząd podmiotowi zewnętrznemu, wyłanianemu w trybie przetargowym. Działania związku koncentrują się nie tylko na klasycznym transporcie miejskim, ale na kompleksowym podejściu do mobilności mieszkańców. Stąd działania uzupełniające, takie jak wypożyczalnie i przechowywanie rowerów, czy krótkoterminowy wynajem samochodów.

W Belgii do kompetencji władz regionalnych należy przede wszystkim zarządzanie znaczną częścią sieci drogowej (w tym autostradami), organizacja transportu autobusowego i tramwajowego (kolej leży w kompetencjach władz centralnych), system żeglugi śródlądowej oraz lotniska regionalne. Władze regionalne oddziałują na system transportowy poprzez narzędzia nadzoru właścicielskiego (zwłaszcza nad holdingiem autobusowo-tramwajowym SRTW/TEC oraz spółką eksploatującą autostrady i kanały SOFICO) oraz umowy cywilnoprawne z tymi spółkami. W specyficzny sposób sformułowane są cele polityki transportowej, które mają charakter ogólny, a jednocześnie bardzo powiązany z ogółem gospodarki. Składają się na nie: tworzenie miejsc pracy i sprzyjanie przedsiębiorczości, rozwój kapitału ludzkiego oraz wyrównany i zrównoważony rozwój terytorialny.

Przejawem takiego podejścia do polityki transportowej są szczegółowe działania władz regionalnych, zwłaszcza spójna wizja Walonii, jako atrakcyjnego miejsca lokalizacji tzw. Europejskich Centrów

Dystrybucyjnych, czyli platform logistycznych zajmujących się przeładunkiem i konfekcjonowaniem towarów przywożonych do Europy za pośrednictwem portów w Rotterdamie i Antwerpii. Oprócz tego cechami charakterystycznymi Walonii są: zachęcanie przedsiębiorców do tworzenia zakładowych planów mobilności oraz obowiązkowe dofinansowywanie biletów okresowych przez zakłady pracy.

W Północnej Nadrenii-Wesfalii samorząd regionalny zajmuje się przede wszystkim stanowaniem bardzo rozbudowanego prawa regionalnego, rozdzielaniem dotacji na różnorodne przedsięwzięcia infrastrukturalne oraz finansowaniem eksploatacji transportu kolejowego, przy czym samorząd bezpośrednio nie zleca świadczenia usług transportu kolejowego (robią to trzy związki celowe). Stąd też charakter oddziaływania samorządu na system transportowy jest nieco inny, niż w pozostałych regionach – polega on bardziej na dzieleniu środków eksploatacyjnych i przyznawaniu dotacji inwestycyjnych, niż na bieżącym zarządzaniu poprzez podmioty zależne, czy umowy cywilno-prawne. Nawet zarządzanie strategiczne (np. plany transportowe) zostało przekazane na niższe szczeble (trzy związki celowe), chociaż można wyodrębnić pewne cele polityki transportowej, zapisane w ustawach landowych, takie jak zwiększenie wykorzystania kolei w przewozach, priorytety inwestycyjne dla transportu szynowego, dostosowanie transportu do potrzeb osób z dziećmi i niepełnosprawnych itp.

Północna Nadrenia-Westfalia wyróżnia się bardzo kompleksowym podejściem do integracji taryfowej. Oprócz zintegrowanych taryf lokalnych istnieje oferta biletów, obowiązujących w całym kraju związkowym, liczącym 18 milionów mieszkańców. Ponadto region ten posiada bardzo dobre doświadczenia z wyłanianiem przewoźników kolejowych w trybie przetargowym. Doprowadziło to do podwyższenia jakości usług oraz obniżenia kosztów – także w przypadku spółek państwowego holdingu Deutsche Bahn.

Na Śląsku władze regionalne odpowiadają przede wszystkim za transport drogowy (sieć dróg wojewódzkich) oraz transport kolejowy. Są również zaangażowane w infrastrukturę transportu lotniczego. Podstawowe narzędzia oddziaływania władz regionalnych na system transportowy, to umowy służby publicznej z przewoźnikami kolejowymi, nadzór właścicielski nad przewoźnikami kolejowymi (zwłaszcza Kolejami Śląskimi) oraz bezpośredni zarząd nad drogami poprzez Zarząd Dróg Wojewódzkich. Władze regionalne finansują niektóre inwestycje ze środków własnych, jednak dużą rolę gra Regionalny Program Operacyjny, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Jest on zarządzany przez władze regionalne, zaś beneficjentami projektów są zarówno jednostki zależne od samorządu wojewódzkiego, jak i od samorządów niższego szczebla. W chwili obecnej region nie ma jednoznacznych celów polityki transportowej, jednak działania inwestycyjne są zdominowane przez rozbudowę infrastruktury drogowej.

W badaniu sformułowano szereg rekomendacji, spośród których najważniejsze to:

- zaangażowanie w proces przygotowania polityki transportowej szeregu interesariuszy, w tym przedsiębiorców, samorządowców różnego szczebla i użytkowników (także niepełnosprawnych) – przy czym zaangażowanie to powinno dotyczyć całego procesu tworzenia polityki, a nie tylko konsultacji gotowego dokumentu (por. rekomendacje 9.1.1 i 9.1.2);
- stworzenie systemu monitoringu polityki transportowej, za pomocą wyznaczania wymiernych celów (por. rekomendacja 9.1.4);
- powiązanie rozwoju transportu z rozwojem przestrzennym (w tym tworzenie nowych osiedli mieszkaniowych w dobrze skomunikowanych miejscach), w celu osiągnięcia dobrej efektyw-

ności prowadzonych działań infrastrukturalnej oraz niskiej transportochłonności (por. rekomendacja 9.1.3);

- budowa atrakcyjnego i efektywnego systemu transportu szynowego, w tym budowa kolei aglomeracyjnej, kompleksowa rewitalizacja linii tramwajowych z dostosowaniem do nowych potrzeb, a także prywatyzacja przewozów kolejowych (por. rekomendacje 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 i 9.3.4);
- dalekosiężna integracja taryfowa zarówno na poziomie całego województwa („nakładkowo”), jak i aglomeracji górnośląskiej – w tym drugim przypadku wskazuje się na kilka alternatywnych rozwiązań, stosowanych w regionach partnerskich, przy czym najbardziej odpowiednie w obecnych realiach prawnych wydaje się przekazanie kompetencji organizacyjnych bliżej samorządów miejskich (decentralizacja zarządzania), przy jednoczesnym przekazaniu kompetencji taryfowo-informacyjnych na wyższy szczebel (centralizacja działań taryfowo - informacyjnych, por. rekomendacje 9.2.4 i 9.2.5);
- większy nacisk na system transportowy poza terenami zurbanizowanymi (por. rekomendacja 9.1.5) oraz kompleksowe odpowiedzi na potrzeby osób niepełnosprawnych, albowiem obecne działania są fragmentaryczne, a przez to mało skuteczne i mało efektywne (por. rekomendacja 9.4.11).

1. Wprowadzenie

1.1 Cele i struktura badania

Zgodnie ze Szczegółowym Opiszem Przedmiotu Zamówienia – celem przeprowadzanego badania jest **dokonanie analizy porównawczej podejść władz regionalnych do prowadzenia polityki transportowej w następujących regionach partnerskich województwa śląskiego:**

- **region Walonii (Belgia);**
- **region Nord-Pas de Calais (Francja);**
- **kraj związkowy Północna Nadrenia-Westfalia (Niemcy).**

Dodatkowo Zamawiający wyznaczył siedem celów szczegółowych badania. Są nimi:

- *identyfikacja kompetencji władz regionalnych (regionów partnerskich województwa śląskiego, jak i samego województwa śląskiego) w zakresie prowadzenia polityki transportowej, wynikających z obowiązujących przepisów prawa, umów, porozumień, założeń dokumentów strategicznych itp.;*
- *wskazanie rozwiązań systemowych prowadzących do lepszego dystrybuowania środków publicznych na efektywne kształtowanie systemu transportowego wraz ze wskazaniem priorytetowych obszarów, w tym z uwzględnieniem zagadnień związanych z wykluczeniem społecznym;*
- *jakościowa i ilościowa ocena niedoborów i barier rozwoju systemu transportowego w regionie na podstawie doświadczeń badanych regionów wraz z rekomendacjami zmian prawno – fiskalno – organizacyjnych w tym zakresie;*
- *ocena procesu planowania przestrzennego w odniesieniu do projektowania systemu transportowego;*
- *analiza rynku usług transportowych w badanym regionie, w odniesieniu do transportu pasażerskiego i jego wpływu na gospodarkę regionu;*
- *analiza wymagań kwalifikacyjnych i zawodowych oraz związany z tym opis regionalnego rynku pracy dotyczący usług transportowych (deficyty zatrudnienia), możliwość kreowania nowych zawodów;*
- *identyfikacja prognoz rozwojowych w zakresie transportu publicznego oraz planowanych kierunków zmian.*

Badanie zostało ustrukturyzowane w siedem obszarów badawczych, z czego pięć pochodzi od Zamawiającego i zostało opisanych w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia (SOPZ), będącym częścią specyfikacji przetargowej. Pozostałe dwa zostały zaproponowane przez Wykonawcę w ramach SOSRPZ (Szczegółowego Opisu Sposobu Realizacji Zamówienia), będącego częścią oferty. Każdy z obszarów podzielony jest na pojedyncze problemy badawcze.

Struktura niniejszego raportu odpowiada generalnie podziałowi badania na obszary badawcze, przy czym w rozdziale pierwszym zaprezentowano informacje wstępne, zaś w rozdziale drugim – podstawowe informacje o metodzie badania. Kolejne siedem rozdziałów odpowiada kolejnym obszarom badawczym, a ich poszczególne części – pytaniom badawczym. Wyjątkiem jest rozdział dziewięć

ty, zawierający rekomendacje, uporządkowane w autorską strukturę, dotyczącą przedmiotu rekomendacji.

1.2 Informacje ogólne o badanych regionach oraz ich systemach transportowych

Na początek należy przybliżyć charakterystykę badanych regionów (por. również tabela 1).

Województwo śląskie położone jest – w przeciwieństwie do regionów partnerskich – z dala od morza, liczy ok. 4,5 mln mieszkańców i ma powierzchnię ponad 12 tys. km², składa się z 17 powiatów i 19 miast na prawach powiatów.

Stolicą regionu są Katowice, liczące ponad 300 tysięcy mieszkańców. Są one jednocześnie największym miastem konurbacji liczącej ok. 2,5 mln mieszkańców (przy czym w przypadku liczebności wszelkiego rodzaju konurbacji istnieją duże rozbieżności pomiędzy źródłami, spowodowane różnymi zasadami ich wyodrębniania), w skład której wchodzi również inne duże miasta, takie jak Sosnowiec, Gliwice, Zabrze i Bytom, liczące po ok. 200 tysięcy mieszkańców.

W województwie śląskim istnieje również kilka dużych miast nienależących do centralnej konurbacji, takich jak Częstochowa, Bielsko-Biała i Rybnik. Liczą one po 140-240 tys. mieszkańców. Wokół dwóch ostatnich miast kształtują się zespoły aglomeracyjne, które przenikają się wzajemnie z konurbacją katowicką.

Region Nord-Pas de Calais położony jest bezpośrednio nad Kanałem La Manche, w północnej Francji. Liczy ok. 4 mln mieszkańców i ma powierzchnię ponad 12 tys. km², a zatem są to parametry bardzo zbliżone do województwa śląskiego. Region składa się z dwóch departamentów: Nord mającego charakter przemysłowy oraz Pas de Calais o charakterze bardziej portowym. Stolicą regionu jest Lille (ok. 225 tysięcy mieszkańców), tworzące z ok. 80 innymi gminami zespół miejski liczący ok. 1,1 mln mieszkańców, jest to zatem zespół znacznie mniejszy, niż konurbacja katowicka. Największe z pośród miast metropolii Lille nie przekraczają 100 tys. mieszkańców – są to Roubaix oraz Tourcoing.

Podobnie 100 tys. mieszkańców nie przekraczają miasta Nord-Pas de Calais położone poza metropolią Lille – największe z nich to portowe Dunkierka i Calais, a także Valenciennes.

Walonia położona jest w południowej części Belgii, na południe od Brukseli. Region ten – przy powierzchni 16,8 tys. km² – liczy 3,5 mln mieszkańców, co oznacza znacznie mniejszą gęstość zaludnienia, niż w przypadku województwa śląskiego i Nord-Pas de Calais.

Cechą charakterystyczną Walonii jest również brak jednej, dominującej konurbacji. Stolicą regionu jest liczący ponad 100 tys. mieszkańców Namur, jednakże większymi miastami są liczące po ok. 200 tysięcy mieszkańców Charleroi i Liege, z których każde tworzy liczące ok. 500 tys. mieszkańców zespoły miejskie. Na zespoły te składają się niewielkie ośrodki, poza jednym wyjątkiem nieprzekraczające 50 tys. mieszkańców.

Północna Nadrenia-Westfalia położona jest w północno-zachodniej części Niemiec, nad rzeką Ren. Region ten ma powierzchnię prawie 3 razy większą niż województwo śląskie, zaś liczba mieszkańców jest 4 razy większa. Stolicą regionu jest Düsseldorf (600 tysięcy mieszkańców), jednak największe miasto to milionowa Kolonia. Jeśli potraktować zespoły Kolonii, Düsseldorfu i Dortmundu jako jedną konurbację, to należy przyjąć, że liczy ona 11 milionów mieszkańców. Natomiast konurbacja Renu-Ruhry, rozciągająca się między Düsseldorfem i Dortmundem, jednak bez Kolonii i Bonn, liczy

8 mln mieszkańców. Na obszarze tym znajdują się również dwa inne półmilionowe miasta – Essen i Duisburg.

Oprócz tego dużymi miastami Północnej Nadrenii-Westfalii są Bielefeld i Münster, liczące około 300 tys. mieszkańców.

Reasumując można stwierdzić, że region Północnej Nadrenii-Westfalii jest sporo większy w swojej skali od Górnego Śląska, aczkolwiek ma bardzo podobny charakter, polegający na istnieniu wielu silnych miast (przy uwzględnieniu nieco innej skali). Nord-Pas de Calais najbardziej odpowiada województwu śląskiemu skalą, jednak dużą różnicą jest przepaść, jaka dzieli pod względem wielkości Lille oraz pozostałe miasta, a także znacznie mniejsza ludność centralnej aglomeracji regionu. Największe różnice występują pomiędzy województwem śląskim i Walonią, w której nie tylko generalnie gęstość zaludnienia jest mniejsza, ale również jedynie trzy miasta przekraczają 100 tysięcy mieszkańców.

Należy również podkreślić, że Niemcy i Belgia są krajami federalnymi, zaś Polska i Francja – nie. Wpływa to na zakres autonomii i decyzyjności regionów, który zostanie szczegółowo opisany w kolejnych częściach pracy.

Tabela 1. Podstawowa charakterystyka województwa śląskiego i regionów partnerskich

	Województwo śląskie	Region Nord-Pas de Calais	Region Walonii	Kraj Związkowy Nadrenia Północna-Westfalia
Kraj	Polska	Francja	Belgia	Niemcy
Liczba mieszkańców	4,5 mln	4 mln	3,5 mln	18 mln
Powierzchnia	12 tys. km ²	12 tys. km ²	16,8 tys. km ²	34 tys. km ²
Jednostki administracyjne niższego rzędu	38 powiatów	2 departamenty	5 prowincji	54 powiaty
Największe miasto	Katowice (ok. 310 tys. mieszk.)	Lille (ok. 225 tys. mieszk.)	Charleroi (ok. 200 tys. mieszk.); Liege (ok. 190 tys. mieszk.)	Kolonia (ok. 1 mln. mieszkańców); Dusseldorf (ok. 600 tys. mieszk.)
Ludność metropolii centralnej	Ok. 2,5 mln. mieszkańców	Ok. 1,1 mln. mieszkańców	Ok. 600 tys. mieszkańców (Liege); ok. 400 tys. mieszkańców (Charleroi);	Ok. 11 mln mieszkańców (z Kolonią i Bonn); ok. 8,2 mln mieszkańców (bez Kolonii i Bonn)
Inne miasta metropolii centralnej	Sosnowiec (ok. 225 tys. mieszk.), Gliwice (ok. 200 tys. mieszk.), Zabrze (ok. 190 tys. mieszk.), Bytom (ok. 180 tys. mieszk.)	Roubaix (ok. 95 tys. mieszk.), Tourcoing (ok. 95 tys. mieszk.), Villeneuve d'Ascq (ok. 60 tys. mieszk.)	W aglomeracji Liege: Seraing (ok. 65 tys. mieszk.)	Dortmund (ok. 580 tys., mieszk.), Essen (ok. 580 tys. mieszk.), Duisburg (ok. 490 tys. mieszk.)
Inne duże miasta poza metropolią centralną	Częstochowa (ok. 240 tys. mieszk.), Bielsko-Biała (ok. 175 tys. mieszk.), Rybnik (ok. 140 tys. mieszk.)	Dunkierka (ok. 90 tys. mieszk.), Calais (ok. 75 tys. mieszk.), Vallenciennes (40 tys. mieszk.)	Namur (ok. 110 tys. mieszk.,)	Bielefeld (325 tys. mieszk.), Münster (290 tys. mieszk.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych informacji władz lokalnych i opracowań encyklopedycznych

System transportowy województwa śląskiego oparty jest o stosunkowo dobrze, jak na Polskę, rozwinięty transport drogowy – region przecina południkowo autostrada A4, aktualnie w budowie jest autostrada A1 do Czech. Ponadto istnieje szereg dróg ekspresowych, z których niektóre zostały zbudowane w latach 70, zaś znaczna część – w ciągu ostatnich kilkunastu lat.

Region posiada silnie rozwiniętą sieć kolejową oraz powiązania kolejowe z resztą kraju, w tym portami, jednakże stan infrastruktury (poza linią CMK do Warszawy) jest bardzo zły – dotyczy to zarówno linii kolejowych, jak i przystanków, spore inwestycje w ostatnich latach dotyczyły przede wszystkim taboru, zakupowanego przez Urząd Marszałkowski, jednak ich skala wciąż nie odpowiada całości potrzeb (por. zdjęcie 1). Aktualnie trwa remont magistrali kolejowej E-30, jednakże napotyka on na szereg kłopotów, w tym związane z bankructwem wykonawcy.

Żegluga śródlądowa, która historycznie posiadała w województwie śląskim pewne znaczenie, obecnie nie odgrywa żadnej roli. W okolicach Katowic funkcjonuje także lotnisko regionalne w Pyrzowicach.

Zdjęcie 1. Cechą charakterystyczną województwa śląskiego jest zdegradowany system transportu kolejowego, co wpływa negatywnie zarówno na przewozy pasażerskie, jak i towarowe. Na zdjęciu pociąg regionalny na przystanku Rybnik Niedobczyce.



W bardzo dobrym stanie znajduje się natomiast komunikacja autobusowa w województwie śląskim, zwłaszcza poza Górnośląskim Okręgiem Przemysłowym (np. w Bielsku-Białej, Jaworznie, Tychach, Rybniku, czy Czechowicach-Dziedzicach – por. zdjęcie 2). Została ona w ostatnich latach znacznie doinwestowana ze środków Unii Europejskiej, aczkolwiek istotną rolę grają również środki krajowe. To samo dotyczy komunikacji trolejbusowej, kursującej w Tychach.

Oprócz tego główne miasta konurbacji katowickiej łączy sieć tramwajowa. Ma ona charakter zdegradowany i niedoinwestowany, co skutkuje mało atrakcyjnymi czasami przejazdu, a także niskimi częstotliwościami, przez co sukcesywnie zamykane są kolejne linie. Oprócz tego niewielką sieć tramwajową posiada Częstochowa – w ostatnich miesiącach oddano do użytku nową linię, współfinansowaną ze środków europejskich.

Zdjęcie 2. Komunikacja autobusowa w miastach województwa śląskiego jest bardzo zadbana, zwłaszcza poza rdzeniem aglomeracji górnośląskiej. Na zdjęciu autobusy niskopodłogowe na dworcu w Czechowicach-Dziedzicach, widoczny również system dynamicznej informacji pasażerskiej.



System transportowy Nord-Pas de Calais oparty jest o transport drogowy – w tym gęstą sieć autostrad – i kolejowy. W regionie funkcjonują także duże porty Calais i Dunkierki, posiadające raczej znaczenie regionalne – Calais wyspecjalizowało się w obsłudze promów do Anglii, zaś Dunkierka jest trzecim co do wielkości portem Francji.

Lille posiada również połączenia kolei wysokich prędkości TGV i Eurostar z Paryżem i Londynem – do ich obsługi dedykowany jest nowo zbudowany dworzec Lille Europe, położony w zasięgu spaceru od starego dworca Lille Flanders, obsługującego pozostałe połączenia. Czas jazdy koleją z Paryża do Lille wynosi 1 godzinę przy odległości 220 km, zaś do Londynu – przy podobnej odległości – 1 godzinę 20 minut. Uzupełniającą rolę gra lotnisko regionalne w Lille.

Zdjęcie 3. Władze regionu Nord-Pas de Calais są szczególnie dumne z systemu kolei regionalnych TER. System ten był wspierany przez region jeszcze przed oficjalnym przypisaniem kolei do kompetencji regionu.



Obsłudze kolejowych połączeń regionalnych służy sieć pociągów TER, obsługujących głównie miasta aglomeracji (por. zdjęcie 3). Niektóre pociągi TER, w celu zapewnienia usług wyższej jakości, korzystają z linii przeznaczonych dla pociągów TGV.

Komunikacja pasażerska w aglomeracji, to – oprócz wspomnianej już kolei TER – przede wszystkim dwie linie pierwszego na świecie bezobsługowego metra, przebiegającego częściowo pod ziemią, zaś częściowo na estakadach (por. zdjęcie 4), kursującego z bardzo dużą częstotliwością.

Aglomeracja Lille posiada również dwie, kursujące często linie tramwajowe – T z podziemnego terminala w rejonie dworca Lille Flanders do Tourcoing oraz R z Lille Flanders do Roubaix. Linie te zostały gruntownie zmodernizowane na początku lat 90. – część stacji w centrum Lille przebudowano na podziemne, niskopodłogowe tramwaje mają też bezwzględny priorytet na skrzyżowaniach.

W komunikacji autobusowej wyróżnić można linie kursujące pod marką Liana, charakteryzujące się dedykowanym malowaniem – stanowią one szkielet sieci komunikacyjnej i co do zasady docierają tam, gdzie nie dociera komunikacja szynowa.

Zdjęcie 4. W aglomeracji Lille od 1983 roku funkcjonuje także najstarszy na świecie system bezobsługowego metra (otwarty w 1983 r.), przebiegającego częściowo pod ziemią, a częściowo na estakadach – obecnie jednak priorytetem jest rozbudowa kolei.

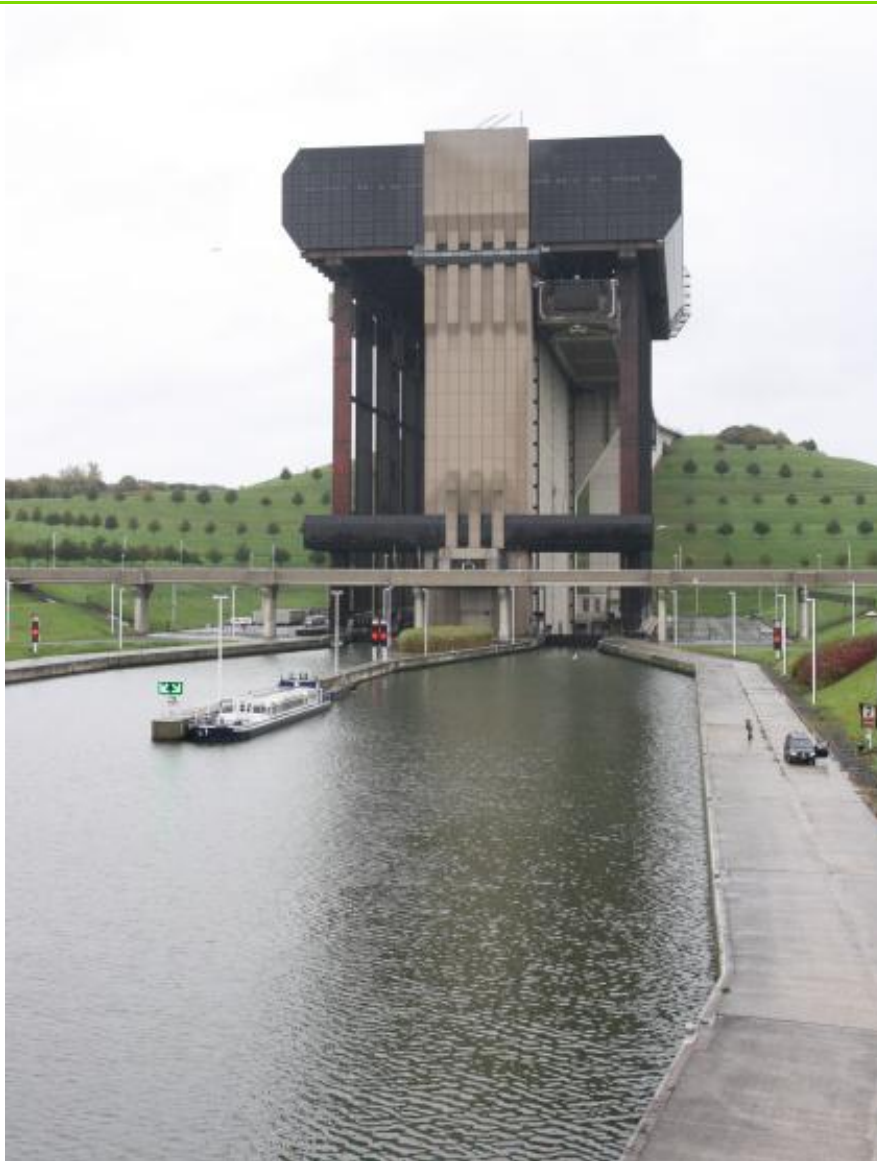


W Walonii oprócz rozbudowanej sieci kolejowej i drogowej, na uwagę zasługują sieć kanałów, które były rozwijane od stuleci i cały czas są rozbudowywane – przykładem może być zbudowany w ostatnich dekadach Kanał Centralny, na którym funkcjonuje m.in. otwarta w 2002 r. winda dla statków Step-Thuieu (por. zdjęcie 5). Należy podkreślić, że stan utrzymania walońskich autostrad odbiega in minus od standardów przyjętych w pozostałych regionach partnerskich – przyczyny takiego stanu rzeczy będą opisane w dalszej części pracy.

Region posiada natomiast dwa prężnie rozwijające się lotniska – lotnisko w Charleroi wyspecjalizowało się obsłudze przewoźników pasażerskich niskokosztowych i pełni funkcję lotniska alternatyw-

nego dla Brukseli. Natomiast lotnisko w Liege, przy marginalnym ruchu pasażerskim, znajduje się w pierwszej dziesiątce największych portów lotniczych cargo w Europie.

Zdjęcie 5. Ukończona w 2002 r. winda dla statków Stepy-Thieu pomaga przebyć drogę 70 m w pionie. Jest ona jednym ze świadectw roli żeglugi śródlądowej w polityce transportowej Walonii.



Podstawą transportu zbiorowego pomiędzy walońskimi miastami jest kolej i autobusy regionalne oraz miejskie, przy czym dwie ostatnie sieci są w pełni zintegrowane, prowadzone przez jednego przewoźnika.

Tramwaje funkcjonują jedynie w Charleroi (por. zdjęcie 6) – przy czym miasto to w latach 70 rozpoczęło budowę bardzo rozbudowanej sieci w standardzie szybkiego tramwaju, w dużej części podziemnego. Inwestycje przerwano nagle w latach 80, po otwarciu półtorej linii i jedynie części trasy okrężnej w centrum. W niektórych miejscach nigdy nie uruchomiono wybudowanej pod klucz infrastruktury. W ostatnich latach powrócono do rozwoju tej sieci, uruchamiając całość pętli centralnej, a także niektóre stacje zbudowane przed dwiema dekadami.

Aktualnie przygotowywana jest również budowa tramwaju w Liege.

Zdjęcie 6. Sieć tramwajowa w Charleroi była budowana na przełomie lat 70 i 80, zaś później inwestycję na wiele lat wstrzymano. Na zdjęciu tramwaj na otwartej w 2012 r. pętli Soleilmont.



Również w Północnej Nadrenii-Westfalii system powiązań transportowych z resztą regionu opiera się na żegludze śródlądowej, kolei oraz autostradach. Region posiada wyjątkowo gęstą sieć komunikacyjną w każdej z tych gałęzi transportu, zaś port na Renie w Duisburgu to największy port rzeczny na świecie.

Lotnisko w Düsseldorfie obsługuje szeroką siatkę połączeń krajowych i międzynarodowych, jednak wielkością przewozów ustępuje ono nie tylko pobliskiemu Frankfurtowi (do którego dojazd koleją z centrum Kolonii zajmuje niecałą godzinę, czyli podobnie jak do Düsseldorfu), ale również Monachium. Mniejszą rolę grają lotniska w Kolonii, Dortmundzie i Weeze, specjalizujące się w przewozach niskokosztowych.

Sieć transportu zbiorowego pomiędzy miastami konurbacji Renu-Ruhry oraz Kolonią opiera się na połączeniach kolejowych. W zależności od gęstości przystanków wydziela się trzy produkty w komunikacji kolejowej: S-Bahn (pociągi aglomeracyjne zatrzymujące się bardzo często – por. zdjęcie 7), RegionalBahn oraz RegionalExpress (przyspieszone pociągi międzyaglomeracyjne, odnotowujące największe wzrosty przewozów).

Zdjęcie 7. Sieć S-Bahn pełni w miastach konurbacji Renu-Ruhry funkcję zbliżoną do tradycyjnego metra.



Wiele miast Północnej Nadrenii-Westfalii posiada również sieci tramwajowe. Sieci te były przez wiele dekad modernizowane, w szczególności w celu przyspieszenia ruchu odcinki w centrach miast były przebudowywane na podziemne – proces ten wciąż trwa, chociaż budzi kontrowersje, dlatego część nowych linii powstaje również nad ziemią (por. zdjęcie 8).

Tworzy to bardzo zróżnicowaną sieć, w której ten sam tramwaj w jednym kursie jedzie po wiejskim odcinku jednotorowym, by za pół godziny zatrzymać się na futurystycznej podziemnej stacji. Mimo uzgodnienia w latach 70 wspólnego standardu dla nowobudowanych linii, na odcinkach zbudowanych wcześniej występują różne rozstawy torów oraz napięcia, co utrudnia integrację sieci.

Jako ciekawostkę należy podać fakt, że w trzech miastach – Wuppertalu, Düsseldorfie i Dortmundzie kursują koleje podwieszane. W pierwszym z wymienionych miast kolej podwieszana ma ponad 100 lat i stanowi komunikacyjny kręgosłup, kursując co kilka minut. W Solingen – kursują trolejbusy.

Zdjęcie 8. Szybki tramwaj w Oberhausen posiada wyasfaltowane torowisko, dzięki czemu mogą po nim kursować również autobusy.



2. Zastosowane metody badawcze

Przeprowadzone badanie bazowało na następujących technikach badawczych:

- przeglądzie literatury, w tym dokumentów strategicznych;
- wywiadach IDI i CAWI/CATI przeprowadzanych z szerokim spektrum specjalistów z czterech regionów objętych badaniem – wielkości prób zostały uwidocznione w tabeli 2;
- wizytach studyjnych kierownika projektu (dra Michała Wolańskiego) w czterech regionach, będących przedmiotem badania;
- 2 sesje eksperckich po 5 ekspertów;
- studiach przypadku spoza regionów objętych badaniem benchmarkingowym – w przypadku, jeśli doświadczenia regionów objętych badaniem nie dawały odpowiedzi na pytania badawcze.

Tabela 2. Wielkości prób w przeprowadzonych wywiadach IDI i CAWI/CATI.

	Województwo śląskie		Region Nord-Pas de Calais		Region Walonii		Kraj Związkowy Nadrenia Północna-Westfalia	
	Wielkość założona	Wielkość wykonana	Wielkość założona	Wielkość wykonana	Wielkość założona	Wielkość wykonana	Wielkość założona	Wielkość wykonana
IDI z ekspertami w dziedzinie transportu	3	3	3	3	3	3	3	3
IDI/CAWI/CATI z przedstawicielami instytucji organizujących lub zarządzających różnymi formami transportu publicznego	5	5 (w tym 3 IDI)	5	5 (w tym 1 IDI)	5	5	5	5
IDI/CAWI/CATI z przedstawicielami władz regionalnych	1	1 (IDI)	1	1 (IDI)	1	1 (IDI)	1	1 (IDI)
IDI/CAWI z instytucjami odpowiedzialnymi za rynek pracy, organizację szkolnictwa, ochronę zdrowia / politykę społeczną	3	3 (IDI)	3	3	3	3	3	3
IDI/CAWI z uczelniami wyższymi	2	2 (IDI)	2	2	2	2	2	2 (IDI)
IDI z interesariuszami krajowymi, dotyczące wykonalności rekomendacji	4	4	-	-	-	-	-	-

3. Obszar I. Regulacje prawne stanowiące podstawę prowadzenia polityki transportowej w badanych regionach

3.1 Identyfikacja wytycznych Unii Europejskiej w zakresie prowadzenia polityki transportowej

Polityka transportowa, realizowana w poszczególnych regionach, jest uwarunkowana przez różne czynniki. Wśród nich znajdują się wytyczne Unii Europejskiej, artykułowane w postaci dokumentów przyjmowanych przez Komisję Europejską. Dla rozpatrywanego tematu najistotniejsze znaczenie mają następujące dokumenty:

- Biała Księga pt.: „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” [KOM(2011)144, Bruksela 28.03.2011],
- Zielona Księga pt.: „W kierunku nowej mobilności w mieście” [KOM(2007)551, Bruksela 25.09.2007].

Biała Księga wskazuje na szereg problemów związanych z obecną sytuacją sektora transportowego w Europie. Mają one charakter między innymi środowiskowy (wysoki stopień uzależnienia od ropy, konieczność redukcji emisji dwutlenku węgla), gospodarczy (znaczenie europejskich firm logistycznych, produkujących tabor, wytwarzających infrastrukturę czy systemy sterowania ruchem na rynku światowym, koszty kongestii dla gospodarki), społeczny (znaczenie transportu dla codziennej egzystencji, brak zgody społecznej na ograniczanie mobilności) czy technologiczny (konieczność zapewnienia harmonizacji działań innowacyjnych).

Wśród celów wskazanych w Białej Księdze znaczenie dla kreowania polityki transportowej niższych szczebli w odniesieniu do kolei pasażerskiej istotne znaczenie mają:

- Cel 4, związany z budową sieci kolei wysokich prędkości,
- Cel 6 w zakresie połączenia lotnisk bazowych z siecią kolejową,
- Cel 7 w zakresie wprowadzenia ERMTS,
- Cel 10, jakim jest pełne stosowanie odpłatności użytkownika i odpłatności zanieczyszczającego oraz zwiększenie zaangażowania sektora prywatnego w dziedzinie transportu.

Wskazane cele wpływają na postulaty artykułowane na szczeblu regionów w dwojaki sposób. Po pierwsze regiony powinny analizować sposób, w jaki realizacja określonych celów unijnych wpłynie na region (wykorzystanie tworzonej infrastruktury do realizacji celów regionalnych, wprężenie regionalnych systemów transportowych w dowóz do sieci dalekiego zasięgu). Po wtóre natomiast ich wyartykułowanie na poziomie unijnym stanowi przesłankę w zakresie gospodarowania środkami finansowymi (możliwość pozyskiwania środków na działania regionalne przyczyniające się do realizacji celów unijnych, dodatkowe punktowanie projektów lokalnych podczas alokacji funduszy będących w gestii regionów).

Bardzo ważnym – z punktu widzenia zleconego tematu badawczego – są wskazania dotyczące prywatyzacji w transporcie. Wskazuje się wprost, że ograniczoność środków publicznych wymusza poszukiwanie sposobów zwiększenia udziału finansowania prywatnego w transporcie, w tym także

w dziedzinie infrastruktury (pkt 4). Deklaruje się także tworzenie ram politycznych bazujących w jak największym stopniu na mechanizmach rynkowych (pkt 16).

Do inicjatyw, wymienionych w zał. 1 do Białej Księgi, zalicza się postulat otwarcia rynku przewozów pasażerskich na konkurencję wraz z wprowadzeniem obowiązku przyznawania kontraktów w oparciu o zamówienia publiczne (inicjatywa nr 1). Z perspektywy zapewnienia dostępności dla grup defaworyzowanych, inicjatywą Białej Księgi jest poprawa jakości transportu dla tego rodzaju pasażerów, przy czym kwestia ta powinna być rozpatrywana w kontekście szerszej całości, tj. prowadzenia działalności prokonsumenckiej w transporcie (ochrona praw pasażerów – inicjatywa nr 21). Ważnymi zapisami są kwestie dotyczące planowania mobilności w miastach (inicjatywa nr 31) oraz zachowania mobilności (inicjatywa nr 23). W odniesieniu do planowania mobilności postuluje się wprost powiązanie środków unijnych (EFRR i FS) z rzetelnymi planami mobilności. Wyzwaniem jest też wzrost roli sektora prywatnego, gdzie przewiduje się wielorakie jego zaangażowanie w ramach PPP (inicjatywa nr 38).

Zielona Księga z 2007 roku jest w znacznie większym stopniu skoncentrowana na zagadnieniach transportu bliskiego zasięgu. Istotnym zagadnieniem, które porusza, jest wzajemne sprzężenie transportu i zagospodarowania przestrzennego. Wśród kluczowych pytań Zielonej Księgi znajduje się kwestia koordynowania zagospodarowania przestrzennego i transportu miejskiego i międzymiastowego, w tym także ramy instytucjonalne takiej koordynacji (pyt. 15). Zgodnie z zapisami Zielonej Księgi plany mobilności objąć powinny także transport ładunków, a ich tworzenie powinno mieć charakter zintegrowany, obejmujący wszystkie rodzaje celów i całość ruchu na danym obszarze. W zakresie transportu regionalnego wskazuje się na niedomagania w zakresie kolei podmiejskich czy braku parkingów buforowych, pozwalających na wykorzystanie systemu „Parkuj i Jedź”.

W kontekście postulatów zwiększania zaangażowania sektora prywatnego i rosnącej roli mechanizmów rynkowych wypada jednak wskazać na pewną nieścisłość w działaniach unijnych. z jednej bowiem strony zapisy Białej Księgi wyraźnie wskazują na potrzebę demonopolizacji w transporcie pasażerskim organizowanym przez sektor publiczny, ale jednocześnie z drugiej Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007, będące swego rodzaju „konstytucją” organizacji transportu publicznego, rozmiękcza politykę prorynkową, określając warunki dopuszczalności odstępowania od przetargów przez władze lokalne przy zlecaniu świadczenia usług transportowych publicznego dostępu. Warunki te (wielkość przedsiębiorstwa, kontrola nad operatorem wewnętrznym etc.) stanowią pewnego rodzaju „usprawiedliwienie” dla tych władz, które nie są skłonne na urynkowanie sfery wykonawstwa usług transportowych.

3.2 Analiza przepisów krajowych określających zasady prowadzenia polityki transportowej

Podstawowym aktem prawnym, normującym funkcjonowanie transportu publicznego w Polsce, jest ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011 nr 5 poz. 13 z późn. zm.). Ustawa ta reguluje planowanie, organizowanie, finansowanie i funkcjonowanie tej dziedziny życia.

Zgodnie z ustawą o PTZ organizatorami publicznego transportu zbiorowego są wszystkie szczeble samorządu oraz minister właściwy do spraw transportu. Poszczególne szczeble władzy publicznej co

do zasady są odpowiedzialne za komunikację na liniach zawierających się na swoim terenie. Z perspektywy województwa samorządowego część określać ma doniosłe znaczenie, z racji wyznaczania przez nie konkretnych ram kompetencyjnych.

Artykuł 4 ust. 1 pkt 25 definiuje wojewódzkie przewozy pasażerskie – zatem takie, które leżą w gestii władz samorządowych szczebla regionalnego. W przypadku wojewódzkich przewozów pasażerskich zasięg przestrzenny zastosowanej definicji różni się od przewozów gminnych i powiatowych poprzez literalne umożliwienie realizacji przewozów wykraczających poza teren danej jednostki terytorialnej. W przypadku gmin i powiatów przewozy zgodnie z regulacjami ustawy o PTZ powinny zawierać się w ramach danej jednostki administracyjnej, zaś chcąc zapewnić połączenia wykraczające poza granice odpowiednio gminy bądź powiatu zasadne jest utworzenie związku komunalnego lub zawarcie stosownego porozumienia komunalnego.

Należy wyraźnie podkreślić, że opisywany system posiada dwie zasadnicze wady:

- na terenach nieurbanizowanych dużym problemem jest rozdzielenie kompetencji pomiędzy różne szczeble samorządu, bez znacznych ułatwień współpracy między nimi (można tworzyć związki gmin oraz związki powiatów, nie można natomiast utworzyć związku gmin i powiatów na jednym terenie);
- na terenie konurbacji dużym problemem są linie wybiegowe, takie jak np. linie z odległych miejscowości do Katowic, czy Gliwic; funkcjonują one w interesie konkretnych miast, z których prowadzą, jednakże ich finansowanie jest formalnie przypisane do władz wojewódzkich; poszczególne samorządy stosują różne rozwiązania, aby „obejść” ten przepis, należy jednak podkreślić, że w realiach województwa śląskiego jest bardzo niedostosowany do potrzeb.

W przypadku województw nie przewidziano możliwości utworzenia związku województw (co wydaje się dość naturalną regulacją), natomiast wskazano określone sytuacje specyficzne, będące wynikiem faktu, że główny ciężar województw spoczywa na komunikacji kolejowej, cechującej się inną specyfiką. Poza najbardziej oczywistym, wynikającym z zasad współdziałania samorządów modelem porozumienia województw (art. 7 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy o PTZ) występują dwie takie sytuacje:

- organizowanie przewozu wojewódzkiego, który jednakże wykracza poza granice danego województwa,
- organizowanie przewozu międzywojewódzkiego.

W pierwszym przypadku ustawodawca wyraźnie wskazał, że dopuszczalne jest prowadzenie komunikacji do najbliższej stacji w województwie sąsiednim, w której istnieje możliwość przesiadki celem kontynuowania podróży lub techniczna możliwość odwrócenia biegu pociągu (art. 4 ust. 1 pkt 25 ustawy o PTZ). Dzięki takiemu rozwiązaniu kwestii zasięgu przewozów pozostających w gestii województwa co do zasady możliwe jest uniknięcie sytuacji, w której miejscowości leżące blisko granicy województwa pozostają odcięte od komunikacji z uwagi na niekorzystny przebieg granic. Faktycznie jednak w tego rodzaju sytuacji dane województwo przeznacza środki ze swojego budżetu także na realizację oferty przewozowej poza swoim terenem, co pozostaje wątpliwe wobec regulacji z zakresu finansów publicznych, a także zwykłej odpowiedzialności władz samorządowych wobec mieszkańców. Z tego względu znacznie bardziej naturalnym kierunkiem powinno być zawieranie porozumień komunalnych, dzięki czemu unika się takich sytuacji i jednocześnie każde województwo zabezpiecza potrzeby przewozowe na swoich rubieżach. W praktyce jednak porozumienia komunalne między województwami nie funkcjonują, natomiast poszczególne regiony ujmują w swoich umowach

z przewoźnikami kolejowymi te odcinki relacji, które są na ich terenie. Czyli pociąg relacji Koluszki – Częstochowa objęty był umową z województwem łódzkim na odcinku od Koluszek do granicy województw, a ze śląskim – na końcówce trasy. Do zalet takiego rozwiązania zaliczyć należy:

- finansowanie przez poszczególne samorządy kolei wyłącznie na swoim terenie,
- utrzymanie relacji pociągów bardziej nakierowanej na potrzeby podróżnych, a nieograniczanych w sposób sztuczny podziałami administracyjnymi (zwłaszcza wobec faktu, że prowadzone relacje bardzo rzadko kończyły bieg na pierwszej stacji sąsiedniego województwa, zaś z finansowego punktu widzenia od granicy były już dofinansowane z budżetu drugiego regionu).

Zapis ten jest niejako odpowiedzią na realia transportowe, w których występuje jeden przewoźnik, realizujący zlecenia poszczególnych samorządów. Przewoźnik ten staje się wówczas podmiotem, w ramach którego dokonują się wzajemne kompensacje pomiędzy sąsiadującymi województwami. Z drugiej strony taki układ konserwuje rynek i utrudnia zlecenie realizacji przewozów nowym (innym) przewoźnikom. Wydaje się, że taka sytuacja praktyczna stanowi realizację zapisu art. 7 ust. 1 pkt 5 lit. b, zgodnie z którym województwo może być organizatorem przewozu międzywojewódzkiego, w porozumieniu z odpowiednimi ze względu na przebieg relacji województwami. Istotnym brakiem prawnym jest natomiast brak formalnego rozgraniczenia pomiędzy przewozami międzywojewódzkimi pozostającymi w gestii marszałków (art. 7 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o PTZ), a przewozami międzywojewódzkimi pozostającymi w gestii ministra właściwego ds. transportu (art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o PTZ). Jedynie na podstawie przepisów o hierarchizacji planów transportowych (art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o PTZ) domniemywać można, że przewozy międzywojewódzkie organizowane przez samorządy powinny stanowić uzupełnienie tych organizowanych ze szczebla centralnego wszędzie tam, gdzie samorządy uznają to za słuszne (ze swojego punktu widzenia).

We Francji od 1982 roku postępował proces decentralizacji, co umożliwiło nadanie poziomowi regionalnemu znaczących kompetencji, potwierdzając prymat władz miejskich (*'commune'*). Druga faza decentralizacji rozpoczęła się w 2002 roku, której celem było odnowienie demokracji lokalnej i zwiększenie spójności polityk publicznych (w tym transportowej) poprzez nowe relacje między państwem, a regionami. Jednak w przypadku spraw gospodarczych, rola regionu pozostała tylko koordynująca¹.

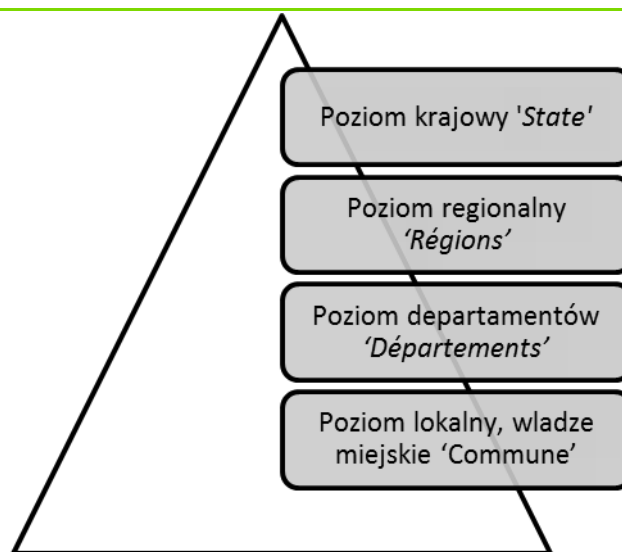
Administracja we Francji jest podzielona na 4 poziomy (por. rys. 1). Najwyżej znajduje się poziom krajowy, a kolejno mamy trzy poziomy: regionalny (*'régions'*), departamenty (*'départements'*) i władze miejskie inaczej zwane gminami (*'commune'*). W granicach Francji znajduje się 36 000 gmin². Aby uprościć sposób zarządzania transportem na tym dość podzielonym obszarze podjęto działania ułatwiające kooperacje poprzez wdrożenie szeregu aktów prawnych³.

¹D. Yuill: *Reakcja na zmieniającą się agendę polityczną: ostatnie wydarzenia w zakresie polityki regionalnej w UE i Norwegii. Raport 06/1*. European Policies Research Centre, Ross Priory, 2006, s. 82.

²Podział administracyjny Francji wygląda następująco: część metropolitalna dzieli się na 22 regiony, 96 departamentów i 36 300 gmin.

³C. Duchène: *Contractual relationships in France between public transport authorities and operators*. Groupement des Autorités Responsables de Transport, Association for Public Transport 2003, s.1.

Rysunek 1. Szczegółowe zarządzania transportem we Francji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. Duchène: Contractual relationships in France between public transport authorities and operators. Groupement des Autorités Responsables de Transport, Association for Public Transport 2003

Władza krajowa we Francji odpowiada za zadania związane z regulacją w transporcie i wszelkimi związanymi z nią zadaniami. Jej zadaniem jest tworzenie dokumentów, dyrektyw i polityk o znaczeniu krajowym i jest odpowiedzialna za zawieranie umów z organizatorami transportu oraz koordynację działań władz regionalnych i lokalnych.

Jednym z ważniejszych dokumentów transportowych o znaczeniu krajowym jest ustawa z 30 grudnia 1982 roku o nazwie LOTI (*'Loi d'Organisation des Transports Intérieurs'*) czyli dokument dotyczący organizacji transportu wewnętrznego. Głównym przesłaniem ustawy nie było środowisko, czy jakość życia w mieście, lecz "prawo do transportu" w warunkach odpowiedniej dostępności i jakości, ale i w ramach rozsądnego kosztu dla społeczności (cytując: *'dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité'*).

Kolejnym strategicznym i długookresowym dokumentem odnoszącym się do transportu jest *'Démarche Prospective transport, 2050'* czyli dokument stworzony przez Komitet działający przy Ministerstwie Transportu (*'Conseil Général des Ponts et Chaussées'* – CGPC). Jest to wizja rozwoju transportu do roku 2050. Tak długi termin został wybrany przede wszystkim ze względu na okres planowania polityki transportowej (15-20 lat) i cykl funkcjonowania infrastruktury transportowej (30 lat). W dokumencie tym zawarte są scenariusze rozwoju transportu we Francji⁴.

Ze względu na dość pogłębioną decentralizację, która miała miejsce we Francji, wiele dokumentów odpowiada poszczególnym regionom lub miastom.

W Belgii jednym z podstawowych dokumentów centralnych jest Krajowy Plan Zrównoważonego Rozwoju (*National Plan for Sustainable Development*), *Plan 2009* oraz Długoterminowa Wizja 2050 (*Long Term Vision 2050*) stworzona przy współpracy Ministerstwa Środowiska i Regionów. Ministerstwo Transportu (*FPS Mobility and Transport*) współpracuje z innymi ministerstwami (Departamentem Finansów, Zdrowia, Środowiska i ma za zadanie harmonizację implementacji polityki w zakresie

⁴*Démarche Prospective Transport 2050*. The European Foresight Monitoring Network, Paryż 2007.

zróżnicowanych tematów/obszarów i poziomów odpowiedzialności, nawet na poziomie regionalnym).

W związku z rosnącą świadomością w zakresie wysokiej jakości dotyczącej zarządzania podejmuje się coraz więcej prób, aby uwzględnić monitoring i ewaluację w procesie tworzenia polityki transportowej w Belgii. Jednak brak jest jednolitej metodologii, stosowanej w tym zakresie⁵.

Belgia jest wyjątkowym – pośród wszystkich członków UE – państwem, gdyż tylko tam od początku lat 90-tych XX wieku większość polityk (także tych w zakresie transportu) zostało zdecentralizowanych pomiędzy poszczególnymi rządami, gdzie każde wykazywało się swoistą autonomią w podejmowaniu decyzji. Stąd też tworzenie polityki transportowej odbywa się najczęściej na poziomie regionu. Ostatnimi czasy, na szczeblu centralnym, rząd podjął decyzję o zakończeniu tej niestabilności. Dokument przez niego wydany podkreśla konieczność koordynacji na poziomie lokalnym i regionalnym. Tworzenie polityki transportowej zostaje również przekazane poszczególnym regionom i ich rządów. Priorytety tej polityki i ogólny opis polityki transportowej na szczeblu rządu federalnego można odnaleźć w dokumencie *'General Policy Note on Energy, Environment and Mobility'*. Dla regionu centralnego podstawowym dokumentem jest IRIS 2 sięgający roku 2018. Kolejnym dokumentem o znaczeniu krajowym jest *'Regional Plan of Development'*, w którym zawarte są ścieżki rozwoju i priorytety dla rozwoju regionalnego⁶.

Podział zadań i obowiązków dotyczących transportu w Belgii jest rozłożony pomiędzy Urząd Federalny (*Federal State*), sprawujący władzę na poziomie państwowym oraz poszczególne samorządy w trzech regionach: Flamandzkim (*Flemish Region*), Walońskim (*Walloon Region*) i centralnym – związanym ze stolicą (*Brussels-Capital Region*).

Podział zadań dotyczących transportu i mobilności jest w Belgii mocno rozproszony. Efektywność podejmowanych działań jest osiągana głównie poprzez ścisłą współpracę rządu centralnego i trzech regionów. Zarządzanie transportem i mobilnością wymaga ścisłej kooperacji i licznych konsultacji.

W ogólnokrajowym dokumencie pt. *'Planning Paper'*, który wydano w 2009 roku, a jego zasięg czasowy dotyczy roku 2030 określono cztery podstawowe priorytety do zrealizowania:

- wzrost efektywności transportowej;
- promocja pojazdów przyjaznych środowisku;
- promocja biopaliw;
- równomierny podział gałęziowy ze zwiększonym wykorzystaniem gałęzi transportowych przyjaznych środowisku.

Realizacja tych wytycznych musi się odbywać w oparciu o przyjętą politykę transportową i musi mieć także odzwierciedlenie na poziomie regionalnym, co zostanie opisane w innej części opracowania.

Zadania realizowane w Belgii na poziomie krajowym dotyczą następujących obszarów:

- Tworzenie polityki. Co do zasady rząd centralny jest przede wszystkim odpowiedzialny za działania regulacyjne i podatki, natomiast regiony mają wyłączne kompetencje dotyczące infrastruktury (drogi, porty, drogi wodne) i rozwój miejski. Są jednak wyjątki od tej reguły: w zakresie transportu kolejowego i lotniczego kompetencje w zakresie zarządzania leżą po stronie rządu centralnego, co także dotyczy się infrastruktury; w transporcie morskim, żegludze

⁵*Mobility Management Monitors*. EPOMM-PLUS, Belgium 2011, s. 6.

⁶*Ibidem*, s. 11.

śródlądowej zagadnienia związane z ramami fiskalnymi/ podatkowymi (podatki od pojazdów i paliw od 2011 roku tylko częściowo) oraz kodeks drogowy (poza ograniczeniami prędkości i dojazdami do szkół) kompetencja leży po stronie federalnej, lecz wszelkie podejmowane działania należy konsultować z samorządami regionalnymi; w zakresie publicznego transportu zbiorowego, podatków jego dotyczących i regulacji parkingowych regiony posiadają wyłączność w ich zarządzaniu.

- Realizacja polityki. Podmiotem odpowiedzialnym za ramy funkcjonowania transportu (regulacje w zakresie transportu drogowego, kontrola i wymogi dla pojazdów, działania związane z prawem jazdy, podatki paliwowe, transport morski, kolejowy, lotniczy, żegluga śródlądowa itd.) jest *FPS Mobility and Transport* (FPS - *Federal Public Service*, także zwane Ministerstwem). Przedsiębiorstwa grupy NMBS/SNCB wraz z krajowym zarządcą infrastruktury (Infra-bel) działają pod kontrolą rządu federalnego (*FPS Mobility and Transport*).

W odniesieniu do transportu kolejowego stan prawny w Republice Federalnej Niemiec odzwierciedla federacyjny charakter kraju. W efekcie na szczeblu federacji (Bund) określone są wyłącznie ramy ogólne, natomiast szereg kwestii szczegółowych, kluczowych dla rozpatrywanego tematu, uregulowana jest jedynie w prawie regionalnym. Rozwiązanie takie sprawia, iż szereg zagadnień jest odmiennie unormowanych w poszczególnych częściach kraju.

Do podstawowych aktów prawnych szczebla centralnego należą:

- Prawo przewozowe (PBefG), ustawa z dnia 21 marca 1961,
- Ustawa o regionalizacji publicznych przewozów pasażerskich (RegG) z dnia 27 grudnia 1993,
- Ogólne prawo kolejowe (AEG), ustawa z dnia 27 grudnia 1993,
- Przepisy o budowie i eksploatacji kolei (EBO) z dnia 8 maja 1967.

Zwrócić należy uwagę, iż niemieckie prawo przewozowe nie odnosi się do kolei – nie reguluje stosunków cywilnoprawnych pomiędzy systemem transportu kolejowego, a klientami, tj. pasażerami. Zgodnie z §1 (1) PBefG jego przepisy stosuje się wyłącznie w stosunku do następujących rodzajów przewozów: tramwaje, trolejbusy, pojazdy samochodowe.

Istotnym przepisem jest § 14 (1) 1 PBefG. Zgodnie z jego brzmieniem odpowiednia władza wydająca zezwolenie na realizację przewozów tramwajami, trolejbusami i autobusami zobowiązana jest przed wydaniem takowego zezwolenia przeprowadzić konsultacje z przedsiębiorstwami prowadzącymi przewozy w zasięgu działania linii będącej przedmiotem wniosku o zezwolenie, przy czym w tym zakresie obbligo konsultacji obejmuje także przewozy kolejowe.

Aktualnie jest dyskutowane wprowadzenie nowej PBefG – największe zmiany dotyczyłyby liberalizacji zasad tworzenia linii autobusowych, alternatywnych wobec kolei dalekobieżnej.

Prawo ogólnokrajowe bywa także punktem odesłań regulacji regionalnych. Jest tak na przykład w odniesieniu do sposobu określenia zobowiązań organu przyjmującego plan transportowy, który – zgodnie z przepisem wykonawczym nr 1 do § 8 i 9 ÖPNVG NRW (przepisy administracyjne do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w regionie Nadrenii Północnej – Westfalii z 30 listopada 2007 – VV ÖPNVG NRW) zastosowanie tu znajduje Prawo przewozowe (PBefG).

Najistotniejszym z rozpatrywanej perspektywy przepisem ogólnokrajowym jest ustawa o regionalizacji (RegG). Bezpośrednio w niej znajduje się delegacja prawna na szczebel władz regionalnych. Zgodnie z zapisami § 3 RegG w celu poprawy gospodarki w zakresie połączeń transporto-

wych konieczne jest połączenie funkcji planowania, organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego, zaś w zakresie bliższych szczegółów kompetencje leżą w gestii regionów. Także § 4 RegG, określający tryby dopuszczalnego powierzania wykonywania usług przewozowych, odsyła do prawa regionalnego, jako właściwego do rozstrzygania zasadności wprowadzania poszczególnych rozwiązań dopuszczanych przez przepisy unijne.

Główną treścią RegG jest podział środków federalnych, pochodzących z akcyzy paliwowej, pomiędzy poszczególne kraje związkowe (regiony). Środki te stanowią podstawę finansowania transportu publicznego, organizowanego przez kraje związkowe. Poprzez dokonanie cesji środków finansowych na szczebel regionalny dokonano bardzo istotnej zmiany – regiony stały się odpowiedzialne nie tylko za zamawianie oferty przewozowej na kolei (finansowanej następnie ze środków federalnych), ale za pełną gospodarkę finansową w zakresie transportu publicznego.

3.3 Analiza przepisów i uwarunkowań regionalnych dotyczących systemu transportowego (prawo regionalne, regionalne dokumenty strategiczne)

W województwie śląskim na szczeblu regionu brak jest w chwili obecnej jednej regulacji, będącej aktem prawa miejscowego, obejmującej wszystkie aspekty dotyczące systemu transportowego. Aktem takim nie będzie też plan transportowy – choć stanowić on będzie prawo miejscowe, to jego zakres jest ograniczony zapisami ustawy o PTZ i nie może zostać dowolnie rozszerzony przez uchwałę organu stanowiącego na szczeblu województwa.

Wśród dokumentów o charakterze ogólnym, określających kierunki działań samorządu w zakresie systemu transportowego wymienić natomiast można przede wszystkim Strategię Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020” oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, przy czym strategia jest dokumentem bardziej fundamentalnym, wskazującym pożądane kierunki rozwoju, a RPO stanowi dokument techniczny, wdrożeniowy, jest narzędziem precyzującym sposoby realizacji Strategii.

Strategia „Śląskie 2020”, jako najbardziej kompleksowy dokument, odzwierciedla szerokie spektrum celów rozwojowych województwa śląskiego. Ujęte w Strategii trzy priorytety mają charakter przekrojowy. W ramach Priorytetu B „Województwo Śląskie regionem o powszechnej dostępności do regionalnych usług publicznych o wysokim standardzie” wyróżniono cel strategiczny B.3 Atrakcyjne warunki zamieszkania i wysoka jakość przestrzeni. Jednym z kierunków działań, adresowanych dla osiągnięcia tak nakreślonego celu, jest rozwój i modernizacja komunikacji publicznej obszarów miejskich (B.3.4). Dla odmiany w Priorytecie C „Województwo Śląskie znaczącym partnerem kreacji kultury, nauki i przestrzeni europejskiej”, w której wyodrębniono cel strategiczny C.1 Duże znaczenie metropolii, miast i regionu w przestrzeni europejskiej. Aby realizować ten cel za kierunek działań uznaje się rozbudowę i integrację systemu transportowego (C.1.2).

Strategia „Śląskie 2020” zawiera bezpośrednie wskazanie przedsięwzięć, służących jej realizacji. Spośród nich wymienić należy:

- P.B.2 – regionalna sieć transportu szynowego,
- P.C.1 – multimodalne centrum pasażersko-komunikacyjne MPL „Katowice” w Pyrzowicach,
- P.C.2 – sieć drogowa województwa śląskiego,
- P.C.3 – zintegrowany system transportowo-komunikacyjny.

Strategia „Śląskie 2020” wskazuje, że podstawowym narzędziem jej realizacji będzie Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego 2007-2013 i analogiczny dokument następnej perspektywy finansowej. Wskazuje się wyraźnie, że zaangażowanie sektora prywatnego w realizację Strategii będzie śladowe (na poziomie 0,7 %). Należy zaznaczyć, że Strategia „Śląskie 2020” bazuje na środkach unijnych nie tylko w ramach programu regionalnego, ale obejmuje ponadto projekty indykatywne programów centralnych.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 jest dokumentem będącym wypełnieniem formalnej konieczności ujęcia pomocy unijnej w określone ramy. Dokument ten precyzuje wielkość alokacji środków na poszczególne dziedziny, determinując ich znaczenie dla regionu.

W ramach środków przeznaczonych na rozwój transportu, będącego przedmiotem interwencji w ramach priorytetu VII, zaplanowano wydatkowanie na infrastrukturę i suprastrukturę 551 203 283 Euro. Priorytet VII Transport dzieli się na dwa działania, tj. 7.1 modernizacja i rozbudowa infrastruktury drogowej oraz 7.2 transport publiczny, przy czym w działaniu drogowym środki podzielono na kluczowe dla regionu drogi oraz pozostałe drogi. Alokację finansową w Euro przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Alokacja środków finansowych RPO WŚ (w EUR)

Działanie / Poddziałanie	Ogólna kwota	EFRR
Priorytet VII, w tym:	551 203 383	460 254 825
7.1., w tym	425 141 109	354 992 826
7.1.1	318 982 707	266 350 560
7.1.2	106 158 402	88 642 266
7.2	126 062 274	105 261 999

Powyższe zestawienie obrazuje dominującą rolę dróg w postrzeganiu rozwoju systemu transportowego województwa. Równocześnie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 nie jest przewidziany do realizacji ani jeden odcinek linii kolejowych w regionie – inwestycja w zakresie pociągów do Tychów objęła wyłącznie infrastrukturę przystanków kolejowych w Tychach, bez infrastruktury liniowej.

Wyraźną dominację infrastruktury drogowej widać także przez pryzmat projektów kluczowych, przyjętych do realizacji bez konkursów, uznanych na poziomie regionu za strategicznie istotne dla rozwoju województwa. Spośród projektów transportowych jedynie dwa związane są z rozwojem transportu publicznego. Są to:

- Dostawa Elektrycznych Zespołów Trakcyjnych do wykonywania pasażerskich przewozów regionalnych,
 - Szybka Kolej Regionalna Tychy – Dąbrowa Górnicza – etap I Tychy Miasto – Katowice,
- podczas gdy na liście projektów kluczowych z zakresu drogownictwa znajduje się ich aż pięć, w tym jeden (DTŚ Zachód) spełniający kryteria dużego projektu:
- Kontynuacja budowy Drogowej Trasy Średnicowej „Zachód” – odcinek Zabrze – Gliwice
 - Budowa Drogi Głównej Południowej na odcinku od DW933 – ul. Pszczyńskiej w Jastrzębiu-Zdroju do węzła autostrady A1 w Mszanie,
 - Budowa odcinka drogi krajowej nr 52 (ul. Wyzwolenia / Niepodległości) w Bielsku-Białej,

- Budowa bytomskiego odcinka Obwodnicy Północnej Aglomeracji Górnośląskiej – etap III,
- Usprawnienie ruchu tranzytowego w Subregionie Zachodnim – budowa obwodnic w Rybniku i Żorach wraz z modernizacją DW935.

We Francji transport publiczny jest – jak już wspomniano – regulowany poprzez dokument ‘*Loi d’Organisation des Transports Intérieurs – LOTI*’ (Ustawa dotycząca organizacji transportu wewnętrznego utworzona w 1982 roku). Ustawa ta określa zasady korzystania z transportu publicznego dla wszystkich, którzy tego potrzebują, podkreśla znaczenie transportu publicznego i rozdziela obowiązki pomiędzy różne podmioty zarządzające. Poza regionem centralnym (*Ile-de-France*, czyli Paryż i najbliższe okolice), odpowiedzialność za organizację transportu publicznego spoczywa na władzach lokalnych. Departamenty odpowiedzialne za transport w tych jednostkach mają za zadanie tworzyć politykę transportową, sposoby organizacji transportu publicznego (szczegółowa charakterystyka rodzaju usług, poziom cen, taryfy, wykorzystanie poszczególnych gałęzi transportu i zlecanie usług konkretnym operatorom) oraz zarządzać infrastrukturą transportową oraz suprastrukturą⁷.

Miejski transport publiczny jest organizowany przez władze lokalne i jej struktury. W obszarach miejskich o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców nałożony jest obowiązek stworzenia Planów Mobilności Miejskiej (PDU – ‘*Plans de Déplacements Urbains*’). PDU wyznacza cele i zadania do zrealizowania dotyczące ruchu w mieście (docelowy poziom ruchu), polityki parkingowej oraz organizacji transportu ludzi i towarów. Redukcja wykorzystania samochodów osobowych, priorytet dla transportu miejskiego, rozwój połączeń intermodalnych w mieście i rozwój wykorzystania roweru oraz chodzenia, jako sposobu podróżowania są zadaniami narzuconymi przez prawo, które muszą być zawarte w PDU. Dodatkowo, formułując PDU, można się odwoływać do bardziej globalnych wytycznych dotyczących transportu jak na przykład ochrona środowiska i wzrost bezpieczeństwa⁸.

Transport publiczny, nieposiadający charakteru miejskiego, w którym zawarte są na przykład przewozy dzieci do szkół jest organizowany przez departamenty. Są one także odpowiedzialne za tworzenie planów mobilności na poziomie departamentów. Jednym z najnowszych podmiotów (poziomów zarządzania) jest region, który od 1 stycznia 2002 roku formułuje politykę transportową na poziomie regionu. Region jest także odpowiedzialny za organizację transportu drogowego i kolejowego na swoim obszarze. W związku z tym podejmuje się decyzje, dla całego obszaru regionu o rodzaju usług transportowych, obsługiwanych obszarach (aspekt dostępności), taryfach i cenach za usługi transportowe, jakości usług, informacji pasażerskiej biorąc przy tym pod uwagę krajowe połączenia multimodalne na obszarze regionu i regionalne plany transportowe. Wszystkie regionalne polityki transportowe powstają przy współpracy z departamentami i gminami⁹.

Pozostałe dwa dokumenty, które obowiązują na poziomie lokalnym lub regionalnym to¹⁰:

- SCoT (‘*Schéma de Cohérence Territoriale*’), czyli schemat zintegrowanego obszaru miejskiego obowiązujący w przypadku aglomeracji. Dokument ten ogranicza efekt tzw. ‘rozpływania się miast’ (‘*urban sprawl*’), próbuje ocenić potrzeby transportowe mieszkańców, efektywnie organizuje wykorzystanie poszczególnych gałęzi w przypadku transportu publicznego, zawiera informacje i wskazówki w zakresie optymalnego rozmieszczenia przestrzennego różnych

⁷ Ibidem, s. 2.

⁸ <http://pdu.stif.info/>, 04.09.2012

⁹ C. Duchène: *Contractual...*, op.cit., s. 2.

¹⁰ T. Vidal: *Transport and planning in France*. CERTU, Paryż 2010, s. 9.

obiektów użyteczności publicznej, określa priorytety i hierarchie w przypadku systemu transportowego oraz wyznacza zasady w zakresie polityki transportowej;

- PLU (*'Plan Local d'Urbanisme'*), czyli plan miejski dotyczący urbanizacji. Zawiera w sobie projekty rozwojowe na poziomie miejskim integrujące jednocześnie ze sobą transport, plan zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do funkcjonującej sieci transportu publicznego i regulujący zagęszczenie w okolicach przystanków transportu publicznego.

W Nord-Pas de Calais najważniejszym dokumentem lokalnym jest przyjęta w listopadzie 2006 strategia transportowa (*Schéma Régional des Transport*). Zakłada następujące priorytety:

- wzmacnianie sieci TER, jako „kręgosłupa” układu komunikacyjnego regionu;
- wzrost znaczenia gospodarki morskiej w regionie (oraz regionu w gospodarce morskiej);
- poprawę powiązań międzyregionalnych w skali europejskiej;
- poprawę bezpieczeństwa ruchu i optymalizację sieci autostrad;
- promocję transportu rowerowego i budowę dróg rowerowych;
- poprawę pozycji regionu w systemie dróg wodnych śródlądowych;
- poprawę roli regionu, jako centrum know-how w transporcie.

Rząd federalny i regionalny w Belgii jest zaangażowany w sprawy organizacji miejskiego i regionalnego transportu, przy czym w przypadku transportu kolejowego obowiązki ciąży na rządzie federalnym, a w przypadku transportu autobusowego na rządzie regionalnym. Niemniej jednak, niezależnie od poziomu zarządzania, podział zadań jest podobny. We wszystkich przypadkach to minister ds. mobilności jest odpowiedzialny za tworzenie polityki transportowej. Pozostałe role rządu (rząd jako właściciel, rząd jako regulator) są podzielone pomiędzy pozostałe ministerstwa temu odpowiadające. To znaczy, że dość często istnieją pewne nieścisłości na poziomie tworzenia polityki transportowej na poziomie miejskim lub regionalnym. Jednak zaczęto korzystać z pewnych rozwiązań, które minimalizują rozbieżności pomiędzy rządem regionalnym, a samorządem. Przede wszystkim przedsiębiorstwa przewozowe (De Lijn, MIVB, TEC i NMBS) posiadają pewien poziom autonomii zagwarantowany w ich statucie, który umożliwia podejmowanie przez nie niezależnych od rządu decyzji. Następnie, podpisanie kontraktu na zarządzanie jest kolejnym instrumentem służącym ochronie niezależności tych przedsiębiorstw. Ostatecznie, skład zarządu spółek również umożliwia pewną autonomię i uzgadnianie spornych kwestii (przedstawiciele różnych szczebli rządowych, pracowników i pracodawców)¹¹.

Belgia, która jest podzielona na trzy podstawowe regiony ma też bardziej szczegółowo, niż w ogólnej polityce transportowej, opisane priorytety. Jednak dotyczą one w dużej mierze ogólnego rozwoju ekonomicznego, na który składa się jednocześnie rozwój transportu.¹²

Cele te to dla regionu walońskiego:

- tworzenie miejsc pracy i sprzyjanie rozwojowi przedsiębiorczości – działania te mają wspierać rozwój biznesu (głównie sektora MŚP) w regionie tworząc tym samym nowe miejsca pracy oraz sprzyjać rozwojowi technologii teleinformatycznych;

¹¹ K. Verhoest: *Liberalisation, privatisation and regulation in the Belgian local public transport sector. Country report on liberalisation and privatisation processes and forms of regulation*. K.U. Leuven – Public Management Institute, Brussels, 2006.

¹² Opracowanie własne na podstawie: www.diplomatie.belgium.be, 03.09.2012 oraz *Mobility Management Monitors*. EPOMM-PLUS, Belgium 2011

- rozwój kapitału ludzkiego, wiedzy, know-how i obszaru badań – wsparcie obszaru BiR dla MŚP, rozwój odpowiedniej infrastruktury sprzyjającej rozwojowi w tym regionie i wsparcie młodych osób rozpoczynających karierę;
- wyrównany i zrównoważony rozwój terytorialny – działanie to polega na rozwoju i wsparciu infrastruktury konkurencyjności biznesowej oraz na wsparciu zintegrowanych projektów służących odnowie miejskiej, przekształcaniu obszarów miejskich w ciekawsze i przyjazne mieszkańcom miejsca i budowie.

Regiony w Belgii również odgrywają ważną rolę w tworzeniu zasad funkcjonowania transportu i mobilności. Szczegółowo regionalny jest odpowiedzialny za infrastrukturę drogową, porty, żeglugę śródlądową, planowanie przestrzenne, sprawy środowiskowe i politykę. Polityka parkingowa, ograniczenia prędkości oraz miejski transport publiczny (autobusy, tramwaje, metro i taksówki) podlegają regionalnej legislacji. Podatki dotyczące przewozów towarowych i transportu pasażerskiego także podlegają regionom. Region Flamandzki posiada politykę transportową *'Sustainable Mobility 2009 – 2015'*, która zawiera w sobie pięć priorytetów: ekonomika, dostępność, mobilność dla wszystkich, bezpieczeństwo ruchu, wydajność energetyczna i środowiskowa. Region centralny (Bruksela) posiada swój własny plan w zakresie mobilności (IRIS) skierowany szczególnie w kierunku zrównoważonego rozwoju. Inny dokument – GEN (regionalna sieć kolejowa w Brukseli) ma za zadanie scalać regionalny transport kolejowy w okolicach Brukseli jednak napotyka on na liczne problemy wynikające z braku wspólnej wizji pomiędzy samorządami i interesariuszami. Region Waloński posiada dokument transportowy na lata 2009 – 2014 uwzględniający takie kwestie jak zwiększanie świadomości i edukacja, planowanie, alternatywna mobilność, działania związane z transportem drogowym (bezpieczeństwo, dostępność).

W regionie Flamandzkim podmiotem odpowiedzialnym za drogi regionalne (budowa i utrzymanie) oraz wdrażanie konkretnych polityk jest regionalny departament ds. mobilności i działań publicznych (MOW). Działania dotyczące ograniczenia prędkości, przejść dla pieszych, uspakajania ruchu, priorytetów dla transportu publicznego i innych zawierają się w obszarze obowiązków MOW. W 1992 roku regiony utworzyły dokument *'Mobility Covenants'*, który dotyczył ruchu i polityki w zakresie mobilności dla władz lokalnych. W 2009 roku dokument ten został odnowiony by lepiej odpowiadać bieżącym wymaganiom. W regionie centralnym (Bruksela) funkcjonuje jednostka zwana *Bruxelles Mobilite/Mobiel Brussel* (BM), która jest nadrzędnym departamentem regionalnym. BM jest odpowiedzialny za strategiczne kierunki rozwoju ruchu, redesign i utrzymaniem własności publicznej, drogami regionalnymi, infrastruktura transportu publicznego, zarządzaniem i podatkami. Te strategiczne polityki są odzwierciedlone w dokumencie IRIS 2. W regionie Walońskim istnieje *'Le service Public de Wallonie'* (SPW), które odpowiedzialne jest za bliską współpracę z samorządami (szczególnie w zakresie planów transportowych) i innych interesariuszy (przedsiębiorstwa transportu publicznego TEC, SRWT, szkoły itp.).

Polityka lokalna jest w dużej mierze zależna od polityki regionalnej. Wybrane działania są podejmowane wspólnie pomiędzy przedstawicielami władzy lokalnej i regionalnej (plany rozwoju, transportowe), co sprzyja lepszej identyfikacji problemów i spełnianiu potrzeb lokalnej społeczności.

W regionie walońskim zobowiązania dotyczące mobilności stanowią umowę pomiędzy regionalnymi zarządcami dróg, regionalnym przedsiębiorstwem transportu publicznego i samorządem. Wszyscy z partnerów są zobowiązani do dostarczenia i zatwierdzenia planów mobilności odnoszących się

do poziomu lokalnego. Tego typu działania mają zapobiec podejmowaniu decyzji *ad hoc*, w kierunku podejścia systemowego.

Wśród regionalnych podstaw kształtowania systemu transportowego kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia wymienić należy:

- Ustawę z dnia 7 marca 1995 r. o publicznym transporcie zbiorowym w regionie Nadrenii Północnej-Westfalii (ÖPNVG NRW),
- Przepisy administracyjne z dnia 30 listopada 2007 r. do ustawy o przepisach administracyjnych do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w regionie Nadrenii Północnej-Westfalii (VV ÖPNVG NRW),
- Regionalny plan rozwoju (Landesentwicklungsplan NRW – LEP NRW).

Każdy z wymienionych dokumentów spełnia inną rolę. Ustawa regionalna ÖPNVG NRW stanowi fundament prawny działań jednostek samorządowych w zakresie organizowania, finansowania i zapewniania obsługi transportowej podległego obszaru. Stanowi ona wyraz przyjętego na szczeblu regionu porządku w zakresie transportu publicznego. Ustawa regionalna w pewien sposób „wynika” z regionalizacji przewozów kolejowych oraz ze związkowego charakteru Niemiec, gdzie określone kompetencje konstytucyjnie spoczywają na regionach – krajach związkowych.

Przepisy administracyjne VV ÖPNVG NRW stanowią coś w rodzaju uszczegółowienia przepisów ustawowych. z jednej strony przypominają wykładnię ustawy (precyzują, w jaki sposób należy rozumieć i stosować przepisy ustawy ÖPNVG NRW), z drugiej zaś, przede wszystkim poprzez swoje załączniki, same w sobie stanowią wykonanie ustawy regionalnej, na przykład w sferze alokacji finansowej. Sama konstrukcja od strony technicznej przepisów administracyjnych wymusza ich analizę w ścisłym związku z ustawą ÖPNVG NRW, gdyż treść przepisów została sformułowana w taki sposób, że najpierw wskazuje się, jakiego paragrafu ustawy ÖPNVG NRW dany przepis jest rozwinięciem.

Regionalny plan rozwoju stanowi natomiast kompleksowy dokument o charakterze strategicznym, w którym w oparciu o dokonaną diagnozę wskazuje się kierunki koniecznych do podjęcia działań, tak aby w perspektywie osiągnąć zamierzone cele ogólnorozwojowe. Plan ten obliguje do określonych zachowań nie tylko kraj, ale także jednostki niższego szczebla. Regionalny plan rozwoju wpisuje się w ogólnoniemiecki system planowania rozwoju, na który składają się plany poszczególnych szczebli władzy publicznej oraz plany tematyczne. Należy zwrócić uwagę na brak ujmowania powiatów w strukturze planowania rozwoju przestrzennego, przy równoczesnym dużym zaangażowaniu właśnie tego szczebla w zakresie transportu publicznego. Pomiedzy poszczególnymi planami występuje zależność dwukierunkowa – z jednej strony plany poszczególnych szczebli administracji publicznej ułożone są w układzie hierarchicznym, z drugiej – plany tematyczne (specjalistyczne) stanowią element uwzględniany we wszystkich planach o charakterze ogólnym, niezależnie od szczebla.

Do najważniejszych określeń prawnych, ujętych w ustawie regionalnej ÖPNVG NRW, zaliczyć należy:

- zdefiniowanie (poprzez powtórzenie definicji ogólnoniemieckiej) kryteriów zaliczania danych przewozów do publicznego transportu zbiorowego (kryterium wyodrębnienia jest realizowane przez większą część pasażerów przejazdu nieprzekraczającego 50 km względnie trwających nie dłużej niż godzinę),
- jednoznaczne wskazanie publicznego, tj. ogólnodostępnego charakteru przewozów, objętych władztwem regionu, jako usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,
- określenie pożądanych kierunków rozwoju systemu transportowego,

- zdefiniowanie i określenie środków finansowych, podzielonych na poszczególne sfery transportu publicznego (inwestycje, eksploatacja etc.),
- powołanie podmiotów niższego szczebla, dla maksymalizacji partycypacji samorządów lokalnych we współkreowaniu systemu transportowego (prawne zobligowanie samorządów lokalnych do utworzenia odpowiednich instytucji ustawowych).

Szczegółowo zapisy ustawy regionalnej ÖPNVG NRW omówione zostały w poszczególnych fragmentach tematycznych.

3.4 Określenie podstaw prawnych planowania rozwoju infrastruktury transportowej oraz powiązania z planowaniem przestrzennym rozwoju

Istotnym brakiem polskiego systemu prawnego jest brak fundamentalnych reguł dotyczących rozwoju infrastruktury transportowej. Rozwój infrastruktury transportowej ujmowany jest w ramach dokumentów strategicznych i programowych, natomiast niedomaganiem jest brak regulacji o charakterze ustawowym, regulujących zasady rozwoju tej sfery. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, wprowadzając pojęcie planu transportowego, zdefiniowała jego zakres jako dokumentu o charakterze planu zarządzania bieżącego. Wynika to z ustawowego katalogu zawartości planu transportowego (art. 12 ust. 1 ustawy o PTZ), który – choć otwarty – nie wskazuje w żadnym punkcie na ujmowanie inwestycji infrastrukturalnych w planie transportowym. Paradoksalnie, w oparciu o przepis § 4 pkt 1 ppkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego można, że plan transportowy nie powinien kreować rozwoju infrastruktury, lecz jedynie dopasowywać się do jej istniejących uwarunkowań!

Brak podstaw określających rozwój infrastrukturalny w regulacjach dotyczących publicznego transportu zbiorowego wymusza sięgnięcie do innych aktów prawnych. Najistotniejsze znaczenie dla zapewnienia spójności rozwoju infrastruktury z zagospodarowaniem przestrzennym mają zapisy ustawy z dnia 5 czerwca 2008 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1590 z późn. zm.). Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 strategia rozwoju województwa powinna uwzględniać cel w postaci kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego. Dla odmiany na poziomie prowadzenia polityki rozwoju w gestii samorządu województwa leży utrzymywanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej (art. 11 ust. 2 pkt 2).

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego zawiera wskazania dotyczące powiązania rozwoju infrastruktury (nie tylko transportowej) z gospodarowaniem przestrzenią. Za obszar problematyczny uznaje się suburbanizację, prowadzącą do nadmiernych kosztów dostarczania infrastruktury. Naprzeciw temu zjawisku wychodzi zasada kształtowania efektywnej sieci infrastruktury. Aspekt transportowy zagospodarowania przestrzennego uwidacznia się w sformułowanej wizji rozwoju przestrzennego, obejmującej korytarze transportowo-osiedleńcze, powiązane komunikacyjnie z centrami ośrodków metropolitalnych. Równocześnie Plan Zagospodarowania Przestrzennego wskazuje także na niedomagania w zakresie systemu transportowego, w tym przede wszystkim na pogarszające się parametry transportu kolejowego.

Francja długo postrzegała rozwiązywanie problemów transportowych z poziomu centralnego. Rozwiązywanie problemów na poziomie regionalnym przeszło fundamentalne zmiany wraz

z upływem czasu. Do późnych lat siedemdziesiątych centralne kierowanie i relatywnie nieelastyczne podejście planistyczne postrzegało problemy regionalne, jako zasadniczo jednakowe i łatwe do przewidzenia (jak na przykład zagospodarowanie przestrzenne regionów). Kroki zmierzające do decentralizacji doprowadziły do większego nacisku na potencjał regionów i ich rozwój, poprzez bardziej zróżnicowane podejście do ich problemów. Wieloaspektowe pojęcie przestrzeni zostało bardziej rozwinięte, co znalazło także swoje odzwierciedlenie w zmianie nazwy jednostki podległej premierowi, odpowiedzialnej za rozwój regionów z DATAR (powstały w 1963 roku *'La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale'* czyli Delegatura ds. Zagospodarowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego) na DIACT (od 2005 roku *'La Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires'*, czyli Delegatura Międzyministerialna ds. Zagospodarowania Przestrzennego i Konkurencyjności Regionów). Te zmiany miały podkreślić podjęcie zdecydowanych działań służących promocji zagospodarowania przestrzennego i konkurencyjności regionów włączając w to transport. Działania podejmowane w kierunku rozwoju regionów obejmują znaczenie regionu Ile de France i potrzebę rozwoju innych dużych centrów miejskich o europejskiej pozycji, trudności, które stoją przed obszarami wiejskimi. Dysproporcje regionalne są w większym stopniu traktowane z perspektywy globalnej, co jednocześnie prowadzi do podejmowania działań, mających na celu zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności terytorialnej. Dlatego coraz bardziej zauważalna staje się rola, jaką odgrywają regiony i inne jednostki przestrzenne, takie jak miasta i ściśle z nimi połączona rola rozwoju infrastruktury transportowej¹³.

Dodatkowo w lutym 1995 roku weszła w życie ustawa o zagospodarowaniu i rozwoju przestrzennym określająca podstawy prawne dla przekazania regionom odpowiedzialności za organizację transportu zbiorowego o znaczeniu lokalnym. A dokumenty, który łączą planowanie przestrzenne z transportem są wcześniej opisane SCoT i PLU.

Planowanie strategiczne w Belgii, które odnosi się do transportu (dotyczy to infrastruktury, polityki transportowej itd.) jest zróżnicowane także pod kątem regionu, który jest za to odpowiedzialny.

W regionie Walońskim problemy dotyczyły przekształceń w przemyśle (od wydobywania węgla i wytwórstwa szkła do innych typów przemysłu), które miały duży wpływ na jego rozwój i tempo przemian, które także dotyczyły transportu. Na dobre przemiany rozpoczęły się po roku 1980. Dawniej polityki transportowe opierały się na sieci transportu drogowego, lecz od roku 1990 zaczęły następować zmiany przy pomocy funduszy europejskich, które skierowane były na rozwój tych gałęzi transportu, które były przydatne i pomocne w rozwoju nowych gałęzi przemysłu. W ówczesnym okresie planowania sprawą priorytetową był rozwój tych gałęzi, które przyczyniały się do wzrostu zatrudnienia i pozytywnie oddziaływały na gospodarkę ogółem.

Przez wiele lat Belgia borykała się z różnorodnymi problemami natury transportowej. Między innymi z problemem niedoinwestowania sieci kolejowej i kongestii drogowej w okolicach Brukseli. Rząd Belgijski zdecydował w 2000 roku w porozumieniu z trzema regionami o stworzeniu planu inwestycyjnego, który miał być wdrożony przez spółkę kolejową SNCB/NMBS. Założeniami tego planu było m.in.¹⁴:

- ukończenie sieci kolei dużych prędkości od granicy z Niemcami, przez Brukselę do granicy z Holandią;

¹³Ibidem, s. 24.

¹⁴Ex post evaluation..., op. cit., s. 68.

- ukończenie Regional Express Network (REN) dla osób podróżujących do Brukseli (najczęściej udających się do pracy);
- wzrost pojemności i unowocześnienie pojazdów kolejowych, jak również większej częstotliwości ich kursowania.

Jednym z ogólnokrajowych dokumentów w zakresie ogólnej polityki transportowej był *'Mobility and Transport'*, którego podstawowe założenia dotyczyła takich zagadnień jak¹⁵:

- wzrost liczby pasażerów transportu kolejowego o 25%;
- zmniejszenie liczby wypadków śmiertelnych na drogach;
- modyfikacja w przepisach o ruchu drogowym na korzyść jego najbardziej narażonych uczestników (np. pieszych);
- rozwój transportu intermodalnego i promocja takich gałęzi transportu jak kolejowy, morski, żegluga śródlądowa i publiczny;
- zmiany dotyczące podatków drogowych (ze stałej opłaty drogowej na rzecz opłaty zmieniającej się w zależności od przebytego dystansu).

Większość priorytetowych działań zawartych w dokumentach planistycznych i strategicznych na poziomie krajowym odnosiły się i odpowiadały Białej Księdze z 2001 roku¹⁶ (por. tab. 3).

Tabela 4. Belgijska polityka transportowa, a Biała Księga z 2001 roku.

Temat	Porównanie	Priorytet
Zrównoważenie podziału gałęziowego	Belgia w dużej mierze koncentrowała się na odnowie połączeń kolejowych (zarówno w przewozie dóbr jak również pasażerów) i mocno wspierała żeglugę śródlądową i transport morski. W przypadku kolei, ambitny plan dotyczący wzrostu wykorzystania tej gałęzi transportu był szczególnie widoczny na przykładzie inwestycji Athus – Meuse (linii tranzytowej między Belgią – Francją – Hiszpanią i Włochami). Należy jednak dodać, że Belgia odkładała w czasie działania służące liberalizacji tej gałęzi transportu i bariery wejścia na rynek wciąż istnieją. Inwestycje drogowe skupione są przede wszystkim na wypełnieniu luk w systemie połączeń drogowych w kraju i polepszenia, jakości sieci transportowej. W przypadku transportu lotniczego brak jest konkretnej polityki odnoszącej się do jego rozwoju jak również nie podejmuje się zdecydowanych działań w kierunku połączeń intermodalnych i ich rozwoju.	Priorytet 1 Białej Księgi
Eliminacja wąskich gardeł	Większość projektów transportowych w Belgii odpowiada sieci rozwoju połączeń transeuropejskich w ramach sieci TEN-T. Przykłady tych inwestycji to np. Eurocaprail na trasie Bruksela – Luksemburg – Strasburg (priorytetowa sieć kolejowa nr 28), koleje dużych prędkości na trasie Paryż – Bruksela- Kolonia- Amsterdam-Londyn (priorytet nr 2), usprawnienie połączenia dla przewozu towarów z portu w Antwerpii do granicy z Niemcami (część priorytetu nr 24) oraz działania w zakresie rozwoju żeglugi śródlądowej (Ren-Men-Dunaj).	Priorytet 2 Białej Księgi
Użytkownicy w centrum polityki transportowej	W oparciu o Białą Księgę, polityka transportowa w Belgii zawiera wytyczne, co do zmniejszenia o połowę liczbę ofiar śmiertelnych na drogach. W przypadku systemu opłat za użytkowanie infrastruktury wdrożono nową politykę fiskalną i region Flamandzki i Waloński wykorzystują nowe sposoby poboru opłat. Dodatkowe Lokalne Plany Mobilności (<i>Local Mobility Plans</i>) zostały stworzone, aby polepszyć usługi miejskiego transportu publicznego i dodatkowo przeznaczono fundusze na rozwój nowoczesnych technologii służących ochronie środowiska w transporcie.	Priorytet 3 Białej Księgi

Źródło: *Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000 – 2006. Work package 5A: Transport.* European Commission, Directorate General for Regional Policy, Evaluation Unit. Bruksela 2009, s. 69.

¹⁵ Ibidem, s. 69.

¹⁶ ASSESS (2005) 'Assessment of the contribution of the TEN and other transport policy measures to the mid-term implementation of the White Paper on the European Transport Policy for 2010', European Commission, DG TREN, Bruksela, 2005.

Planowanie rozwoju infrastruktury transportu publicznego w Nadrenii Północnej – Westfalii jest ujęte zarówno w ustawie regionalnej ÖPNVG NRW, jak i w planie LEP NRW.

Zgodnie z § 7 (1) ÖPNVG NRW na zintegrowany całościowy plan transportu składa się plan potrzeb transportowych, opiniowany przez instytucje utworzone z mocy ustawy, tj. VRR AÖR, NVL, NVR. Innymi słowy – pierwszym krokiem jest zbadanie prognozowanych potrzeb przewozowych, a dopiero drugim – zaplanowanie obsługi transportowej.

Podstawowy plan finansowania infrastruktury transportowej opracowywany jest w oparciu o plan potrzeb przez regionalne ministerstwo transportu we współpracy z komisją transportu regionalnego parlamentu. Plan ten obejmuje wyłącznie inwestycje, które będą wspierane finansowo ze środków budżetu kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, a ich wartość przekracza trzy miliony euro. Plan finansowania infrastruktury jest ogłaszany w stosownym publikatorze, tj. w dzienniku urzędowym regionalnego ministerstwa transportu.

Podstawowy plan finansowania infrastruktury ma charakter wieloletni. Na jego podstawie regionalne ministerstwo transportu opracowuje roczne plany wspierania poszczególnych projektów rozwojowych.

Regionalne ministerstwo transportu we współpracy z instytucjami ustawowymi (VRR AÖR, NVL, NVR) oraz komisją transportu regionalnego parlamentu określa sieć kolejową znaczenia regionalnego. Po pojęciem tak rozumianej sieci rozumieć należy przewozy (a nie samą infrastrukturę!), opisane szeregiem parametrów, w tym także jakością obsługi transportowej. Określając sieć kolejową znaczenia regionalnego należy uwzględnić umowy wiążące poszczególne podmioty z przedsiębiorstwami kolejowymi. Ustawa ustala górną granicę wielkości pracy eksploatacyjnej na tak zdefiniowanej sieci kolejowej znaczenia regionalnego na 40 mln pociągokilometrów.

Procedura współpracy w określaniu sieci kolejowej znaczenia regionalnego jest zdefiniowana w stosownym przepisie administracyjnym (VV ÖPNVG NRW, 2.2 do § 7 ÖPNVG NRW). Zgodnie z nią właściwa władza wykonawcza, tj. regionalne ministerstwo transportu zobligowane jest do uzgodnienia sieci kolejowej znaczenia regionalnego z instytucjami ustawowymi (VRR AÖR, NVL, NVR), natomiast w przypadku braku możliwości porozumienia pomiędzy szczeblem regionu, a szczeblem instytucji utworzonych przez samorządy lokalne na mocy § 5 (1) ÖPNVG NRW porozumienie może być zawarte pomiędzy regionalnym ministerstwem transportu, a komisją transportu regionalnego parlamentu. Trzeba też nadmienić, iż ogólną zasadą tworzenia oferty (nie tylko kolejowej) jest współpraca pomiędzy instytucjami ustawowymi (VRR AÖR, NVL, NVR), a dopiero w przypadku braku porozumienia oddolnego następuje interwencja władzy regionalnej Nadrenii Północnej – Westfalii (§ 6 (1) ÖPNVG NRW). Jest to wyraz przyjętej zasady ogólnej, zgodnie z którą interwencja odgórna następuje dopiero w przypadku braku możliwości wypracowania oddolnego kompromisu (na przykład w zakresie tworzenia obligatoryjnych instytucji ustawowych, § 5 (5) ÖPNVG NRW).

Powiązanie rozwoju infrastruktury transportowej z kwestiami zagospodarowania przestrzennego ujęte zostało w LEP NRW. Regionalny plan rozwoju wskazuje kluczową rolę transportu w kreowaniu rozwoju Nadrenii Północnej – Westfalii. Zgodnie z LEP NRW rozwój regionu następować powinien w formie osi rozwojowych. Obsługa transportowa regionu powinna uwzględniać osie rozwojowe. Do generalnych zasad realizacji polityki rozwojowej zalicza się takie orientowanie rozwoju przestrzennego i mieszkaniowego, aby zmniejszać zapotrzebowanie na dalszą rozbudowę infrastruktury liniowej. Wskazuje się także, że zagęszczenie ludności ułatwia obsługę obszaru transportem zbiorowym, zwłaszcza szynowym. Istotne znaczenie ma ponadto przewidywanie w bezpośredniej bliskości tere-

nów mieszkaniowych odpowiedniej infrastruktury społecznej (zaopatrzeniowej) oraz zapewniania możliwości spędzania wolnego czasu. Efektem takiego zagospodarowania przestrzeni jest redukcja zapotrzebowania na przewozy (większe możliwości zaspokojenia potrzeb pierwotnych w pobliżu miejsca zamieszkania) oraz – ponownie – ograniczenie potrzeb rozbudowy infrastruktury liniowej transportu.

Przez pryzmat przytoczonych zapisów LEP NRW widać wzajemne przenikanie się działań dotyczących obszarów o różnej skali – dokument dotyczący całego kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia zawiera wskazania istotne dla samorządów najniższego szczebla w ich procesach planistycznych. Z zapisów LEP NRW wyłania się także jeszcze jeden istotny obraz – transport nie jest traktowany jako cel sam w sobie, lecz jako narzędzie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poprawy konkurencyjności Nadrenii Północnej – Westfalii. W tym świetle niebagatelne znaczenie ma otwartość na zewnątrz – zgodnie z § 2 (11) ÖPNVG NRW szczególną wagę przykładają się do rozwoju połączeń transgranicznych do Belgii i Holandii, a wyrazem dalekosiężnej strategii kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia jest strategiczne traktowanie projektu „Żelazny Ren”, tradycyjnej drogi kolejowej z Zagłębia Ruhry przez Holandię do północnomorskiego portu Antwerpia w Belgii.

3.5 Analiza uregulowań prawnych i dobrych praktyk dotyczących planów transportowych w badanych regionach

Polska ustawa o PTZ wprowadza pojęcie planu zrównoważonego rozwoju transportu publicznego (zwanego także planem transportowym). Dokument ten, po jego uchwaleniu, stanowi akt prawa miejscowego. Obejmuje on wyłącznie przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Szczebel wojewódzki samorządu ma obowiązek stworzenia planu transportowego w terminie do 28 lutego 2014 roku, natomiast samorządy niższych szczebli mają taki obowiązek wyłącznie wówczas, gdy spełniają odpowiednio określone w ustawie o PTZ kryteria ludnościowe. Brak sankcji za nieuchwalenie planu transportowego jest nader widoczny w świetle faktu, iż na szczeblu ministerialnym plan nie został ogłoszony w terminie przewidzianym w art. 84 ust. 1 ustawy o PTZ, co stanowi niewykonanie przepisu ustawowego.

Ustawa o PTZ określa tryb procedowania nad planem transportowym, uwzględniając takie aspekty, jak m.in. zgodność planów transportowych z planami transportowymi wyższego szczebla, procedury konsultacji społecznych czy zagadnienia związane z opiniowaniem planów transportowych sąsiednich organizatorów.

Jak już wspomniano, polskie plany transportowe dotyczą jedynie oferty przewozowej, co stanowi ich istotną wadę.

W Belgii plany mobilności mają charakter dobrowolny, a co za tym idzie nie ma konkretnych uregulowań prawnych, dotyczących ich zawartości. Ze względu na fakt, że plany są realizowane przez gminy, które nie mają wpływu na sieć transportu, są to dokumenty skupione przede wszystkim na takich kwestiach, jak budowa dróg rowerowych, czy polityka parkingowa, a także ułatwianie korzystania z komunikacji miejskiej poprzez przebudowę infrastruktury.

Należy podkreślić, że respondenci z którymi przeprowadzono wywiady byli nastawieni do tych planów bardzo sceptycznie (nazywano je raczej marnowaniem publicznych pieniędzy i modą wykre-

owaną poprzez dotacje na sporządzanie takich opracowań), przez co nie można wyodrębnić dobrych praktyk.

W miastach Francji o ludności powyżej 100 000 mieszkańców obowiązkowo należy tworzyć plany mobilności miejskiej, tzw. PDU (*'Plans de Déplacements Urbains'*), o których wstępnie była mowa już wcześniej. Przykładem miasta, które pomyślnie wdrożyło ten dokument i realizuje jego wytyczne jest Chambéry. Samo miasto posiada 59 tys. mieszkańców, jednak obszar obsługiwany przez lokalną sieć autobusową obejmuje całkowitą populację 126 tys. mieszkańców. Celem najnowszego PDU jest utrzymanie takiego samego natężenia ruchu samochodów (jak z roku 2003) poprzez absorpcję przewidywanego wzrostu podróży przez transport publiczny i rowerowy. Celem PDU w przyjętym okresie (2003-2010) było podwojenie udziału transportu publicznego w komunikacji, w przypadku autobusów miejskich z 5% do 9%, podróży rowerem z 4% do 7%, utrzymanie komunikacji pieszej na poziomie 22% oraz zmniejszenie udziału samochodów z 65% do 57%. Działania, które dotyczyły transportu publicznego to m.in. stworzenie magistrali autobusowych (o wysokiej jakości i częstotliwości kursowania) łączących najważniejsze miejsca generujące i przyciągające ruch, wprowadzenie cyklicznego rozkładu jazdy na głównych liniach autobusowych, polepszenie usług na peryferyjnych liniach między dzielnicami, poprawa jakości i promowanie korzystania z regionalnej sieci kolejowej i jej połączeń z miejskimi autobusami. W okresie 2006 – 2009 prace skoncentrowały się na stworzeniu 2,2 km dwukierunkowych buspasów, 6 parkingów typu *park&ride* oraz dwóch punktów przesiadkowych dla transportu publicznego¹⁷.

Zakres obowiązków i zadań wynikających z wdrożenia PDU w miastach francuskich jest bardzo zbliżony. Ustawowa konieczność jego stworzenia dla miast powyżej 100 000 mieszkańców obliguje władze lokalne do przyjęcia tego typu rozwiązań, co odbywa się z korzyścią dla rozwoju zrównoważonego transportu i stanowi doskonały przykład wdrażania planów mobilności miejskiej.

W Północnej Nadrenii-Westfalii tworzenie planów transportowych oraz ich zakres sprecyzowane zostały w § 8 ÖPNVG NRW. Zgodnie z tym przepisem podstawowym celem planu transportowego jest zapewnienie realizacji i ciągła poprawa transportu publicznego. Odpowiedzialność za opracowanie i wdrożenie planów transportowych spoczywa na powiatach, miastach na prawach powiatu oraz instytucjach ustawowych (związkach samorządów VRR AÖR, NVL, NVR). Plan transportowy powinien kierować potrzeby transportowe do środków transportu zbiorowego.

Podczas przygotowania planu transportowego należy wziąć pod uwagę strukturę ruchu, cele w zakresie zagospodarowania przestrzennego, sieć kolejową, ochronę środowiska, potrzeby osób o ograniczonej możliwości poruszania się, plany zabudowy miejskiej, a także wskazania dokumentów wyższego rzędu, tj. planu zapotrzebowania na infrastrukturę transportową oraz planu finansowania infrastruktury transportu publicznego.

Zgodnie z § 8 (2) ÖPNVG NRW plany transportowe uporządkowane są w układzie hierarchicznym. Zgodnie z tym przepisem plany transportowe VRR AÖR, NVL, NVR muszą być brane pod uwagę podczas planowania transportu na innych szczeblach. W zakresie komunikacji kolejowej przekraczającej granice poszczególnych związków celowych powinny one współpracować w zakresie planowania, organizacji i realizacji komunikacji. Brak wzajemnej współpracy ze strony związków celowych skutkuje interwencją właściwego ministra szczebla regionalnego. Związki celowe uprawnione są tak-

¹⁷ Podstawy skutecznej obsługi i rozwoju transport publicznego wysokiej jakości. Rezultat 4: Wskazówki w zakresie transportu publicznego wysokiej jakości w małych i średnich miastach. Dyrektoriat Generalny ds. Energii i Transportu, Bruksela 2009, s. 56.

że uprawnione do podejmowania współpracy z odpowiednimi podmiotami sąsiadujących regionów, w tym także za granicą. Związki celowe, realizując zadania narzucone ustawą regionalną, zobligowane są do wzięcia pod uwagę ogólnoregionalnych przepisów taryfowych oraz jednolitych zasad obsługi podróży, a także zobowiązane są do współpracy w kierunku ogólnoregionalnej taryfy.

Choć główne zadania w zakresie opracowywania planów transportowych spoczywają na VRR AÖR, ZV NVL, ZV NVR to na poziomie regionu określone zostały wytyczne, jakie elementy mają stanowić treść planów transportowych. W treści planu powinny być ujęte następujące zagadnienia:

- podstawy istniejącej i planowanej struktury osiedleńczej,
- podstawy istniejącej i planowanej struktury przemieszczeń,
- prognoza oczekiwanego rozwoju w zakresie celów ruchu,
- cele i ramowe plany oferty w ujęciu eksploatacyjnym,
- planowane finansowanie inwestycji.

Poziom oferty ujęty w planie transportowym powinien być określony poprzez takie elementy, jak okres doby i tygodnia objęty obsługą transportową, relacje, powiązania środków transportu na głównych węzłach, kwalifikacje personelu oraz standard utrzymania pojazdów. Plany transportowe powinny uwzględniać w swojej treści strukturę oraz rozwój wspólnych uregulowań taryfowych i wspólnych opłat.

Należy zwrócić uwagę także na udział przedsiębiorców przewozowych w tworzeniu planów transportowych. Zgodnie z VV ÖPNVG NRW, 2 do §§ 8-9 ÖPNVG NRW w procesie planowania transportu należy umożliwić współpracę funkcjonującym przedsiębiorstwom przewozowym, a wręcz wprost wskazuje się postulat wykorzystania ich wiedzy fachowej. Ponadto § 9 (2) ÖPNVG NRW umożliwia wprężnięcie także podmiotów trzecich w tworzenie planu transportowego. W przypadku planów transportowych sąsiadujących podmiotów zobowiązane są one do współpracy.

Plany transportowe powinny uwzględniać ogólne przepisy, stanowiące podstawę formalną kształtowania oferty na terenie kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia. Z poziomu regionu wskazano bowiem, że:

- w przypadku odcinków kolejowych, na których istnieje możliwość ich bardziej intensywnego wykorzystania, należy podejmować kroki na rzecz zwiększenia wykorzystania kolei w przewozach,
- priorytet inwestycyjny spoczywa na szynowych środkach transportu, jako bezkolizyjnych i wydzielonych z ruchu ulicznego,
- komunikacja autobusowa powinna pełnić funkcje uzupełniające, tj. dowozowo-odwozowe w stosunku do kolei,
- na obszarach wiejskich obsługa transportowa powinna wykorzystywać kolei i autobusy, przy czym należy utrzymać istotną rolę kolei,
- w każdym przypadku należy uwzględniać potrzeby specyficznych klientów (osób z dziećmi, niepełnosprawnych etc.),
- dla zwiększania wykorzystania transportu publicznego przewozy okazjonalne (grupowe) należy organizować przy wykorzystaniu połączeń regularnych,
- w przypadku obsługi ruchu o nieznacznych wielkościach rozważyć należy zastosowanie alternatywnych form, jak na przykład autobusy na telefon.

Studium przypadku planu transportowego dla miasta Münster – jako dokument zawierający kompleksową analizę obecnego stanu komunikacji oraz wizję jej rozwoju w przyszłości, zawiera załącznik nr 1 do niniejszego dokumentu. Poziom jakości diagnozy jest w tym dokumencie wzorcowy, natomiast uwagę może budzić mało intermodalne podejście, chociaż oczywiście władze miasta posiadają np. bardzo aktywną politykę prorowerową, nie jest ona natomiast zawarta w planie – są to zastrzeżenia typowe dla niemieckich planów transportowych.

4. Obszar II. Organizacja systemu transportu publicznego w badanych regionach

4.1 Przedstawienie sposobu organizacji transportu publicznego w badanych regionach – w tym kwestie zarządzania, liczby i rodzaju podmiotów odpowiedzialnych

Zarządzanie transportem publicznym w województwie śląskim odbywa się w sposób niejednorodny. Można wyróżnić trzy główne segmenty rynku przewozów pasażerskich, tj. przewozy na obszarach zurbanizowanych (tradycyjnie postrzegana komunikacja miejska), przewozy kolejowe oraz pozostałe przewozy autobusowe.

Na obszarach zurbanizowanych funkcjonuje komunikacja miejska, która tradycyjnie obejmuje także najbliższe okolice miast rdzeniowych. Wyróżnić można następujące ośrodki organizatorskie komunikacji miejskiej:

- Katowice (KZK GOP),
- Tarnowskie Góry (MZKP, zintegrowany taryfowo z KZK GOP),
- Tychy (wraz z m.in. Łędzinami, Mikołowem, Łaziskami),
- Jaworzno (z liniami wybiegowymi do Katowic i Sosnowca),
- Częstochowa,
- Rybnik (z liniami wybiegowymi, m.in. do Rydułtów),
- Jastrzębie Zdrój (Międzygminny Związek Komunikacyjny, skupiający część miast ROW),
- Racibórz,
- Bieruń (z liniami wybiegowymi, przede wszystkim do Tychów),
- Czechowice Dziedzice (z liniami wybiegowymi do Bielska Białej),
- Bielsko Biała (z liniami wybiegowymi, w tym do Czechowic Dziedzic),
- Porąbka (komunikacja wspólna z Kętami i Andrychowem w woj. małopolskim),
- Żywiec,
- Cieszyn,
- Myszków,
- Zawiercie.

Szczególnie zawiła sytuacja występuje w odniesieniu do Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego oraz Rybnickiego Okręgu Węglowego. Wzajemne przenikanie się sfer oddziaływania poszczególnych ośrodków sprawia, że w wielu miejscowościach pojawia się komunikacja komunalna organizowana przez różne podmioty – dwa, trzy, a w skrajnych przypadkach – nawet cztery publiczne ośrodki decyzyjne.

Podstawowe formy integracji instytucjonalnej komunikacji miejskiej, jakie występują na terenie województwa śląskiego, to związek międzykomunalny oraz porozumienie komunalne. Oba rozwiązania cechują się odmiennymi uregulowaniami prawnymi, zaś w sferze praktycznej związki komunalne są bardziej dostosowane do układów wielobiegunowych, a porozumienia – do sytuacji z jednym dużym, silnie dominującym ośrodkiem. Zarówno w przypadku związków międzykomunalnych, jak i porozumień komunalnych ważnym aspektem jest zagwarantowanie poszanowania interesów wszystkich stron współpracy. Na uwadze należy mieć fakt, że niemal wszystkie związki i porozumienia

komunalne na terenie województwa śląskiego mają charakter ugruntowany historycznie. Sytuacja będąca spuścizną po likwidowanym Wojewódzkim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym wymusiła na samorządach wypracowanie sposobów zaspokajania potrzeb, obsługiwanych dotąd przez jedno, wojewódzkie przedsiębiorstwo. Wskazując na sytuację obecną w tym zakresie trzeba dodać fakt, iż na przestrzeni ostatniego dwudziestolecia zmianie uległa nie tylko struktura ruchu, ale także mapa administracyjna. Utworzono powiaty, a w przypadku niektórych miejscowości doszło do ich wyodrębnienia jako samodzielnych ośrodków gminnych. Powyższe składa się na złożoność obrazu funkcjonowania komunikacji miejskiej w aglomeracjach, gdzie niejednokrotnie potrzeby lokalne są obsługiwane przede wszystkim przez połączenia ponadlokalne.

W zakresie transportu kolejowego, województwo śląskie jest obszarem o największym zagęszczeniu infrastruktury w kraju, przy jednoczesnej jej ponadprzeciętnej dekapitalizacji. Świadectwem degradacji kolei jest czas przejazdu do oddalonego od Katowic o niespełna 80 kilometrów Krakowa, który przekracza dwie godziny.

Na przewozy pasażerskie składają się połączenia dalekobieżne, pozostające poza gestią organizatorów transportu w regionie, oraz przewozy wojewódzkie, definiowane przez urząd marszałkowski. Nie występuje żadna forma komunikacji miejscowej o charakterze aglomeracyjnym. Województwo posiada bezpośrednie połączenia z dziewięcioma stolicami europejskimi oraz z wszystkimi miastami wojewódzkimi w Polsce. W komunikacji regionalnej wewnątrz województwa uruchamia się około 400 pociągów w dobie, przede wszystkim na głównych liniach, rozchodzących się promieniście z Katowic. Na liniach prowadzonych obwodowo ruch pociągów jest bardzo ograniczony (np. połączenia Rybnik – Pszczyna bądź Częstochowa – Lubliniec). Wszystkie połączenia w regionie (w tym dalekobieżne) prowadzone są na liniach zelektryfikowanych.

W chwili obecnej połączenia na terenie województwa śląskiego są obsługiwane przez dwóch przewoźników: Przewozy Regionalne oraz Koleje Śląskie. W stosunku do spółki Koleje Śląskie, województwo śląskie jest stuprocentowym właścicielem przewoźnika, natomiast Przewozy Regionalne stanowią współwłasność wszystkich województw, będącą efektem komunalizacji tego niegdyś państwowego przewoźnika.

Wraz z wejściem w życie nowego rozkładu jazdy całość połączeń kolejowych na zlecenie samorządu województwa śląskiego ma realizować spółka Koleje Śląskie. Obecność Przewozów Regionalnych w województwie śląskim dotyczyć będzie wyłącznie wybranych relacji wybiegowych, związanych z połączeniem terenu województwa z sąsiednimi regionami. W dużej części relacji, obsługiwanych dotąd bezpośrednio, podróżni zmuszeni będą do przesiadki. Jest to poważna niedogodność, zwraca też uwagę niespójność prowadzonej polityki, gdy z jednej strony do rozmów na temat realizacji wspólnych połączeń z innymi województwami dochodzi stanowczo zbyt późno w stosunku do tworzenia rozkładu jazdy, a z drugiej – z tymi samymi regionami wspólnie planuje się kupić w ramach PO IiŚ tabor do realizacji połączeń, co do których trwają spory.

Poza ośrodkami miejskimi przewozy autobusowe organizowane są najczęściej na własne ryzyko przez przewoźników. Spośród przewoźników największy potencjał mają przedsiębiorstwa wywodzące się z Państwowej Komunikacji Samochodowej, działające nadal w m.in. Częstochowie, Bielsku i Raciborzu. Regres tej formy komunikacji sprawia, że szereg miejscowości dysponuje coraz mniejszą liczbą połączeń, co stawia w niekorzystnej sytuacji ich mieszkańców wobec innych. Przewoźnicy prywatni przejmują relacje oraz zagospodarowują nisze rynkowe, rozwijając swoją działalność w kierunku przewidywalnej, regularnej komunikacji. Dzięki takiemu kierunkowi przekształceń mogą

oni np. uzyskiwać dopłaty do przejazdów za biletami z ulgami ustawowymi – umowa z urzędem marszałkowskim w tym zakresie stabilizuje ofertę przewozową, dostępną dla mieszkańców.

Najnowszym trendem jest zaangażowanie władz powiatowych w organizację przewozów autobusowych. Za pierwocinę tego zjawiska uznać można realizację przez powiat bielski projektu odnowy taboru autobusowego, wykorzystywanego przez PKS Bielsko Biala. Obecnie powiat wodzisławski angażuje się na rynku transportowym poprzez zlecenie komunikacji powiatowej spółce PKS Racibórz. Ten pozytywny przykład należy jednak oceniać przez pryzmat braku współpracy pomiędzy powiatem wodzisławskim, a lokalnymi gestorami komunikacji, gdyż duża część powiatu pokryta jest komunikacją miejską i korzyść symbiozy byłaby tu potencjalnie bardzo duża.

We Francji finansowanie transportu publicznego na obszarach miejskich łączy w sobie trzy podstawowe podmioty: użytkowników, pracodawców i władze publiczne. Wszystkie przedsiębiorstwa i podmioty zatrudniające więcej niż 9 osób muszą ponosić opłatę na transport publiczny w postaci podatku transportowego. Wielkość tego podatku jest uzależniona od wynagrodzeń w danej firmie. Zastosowanie tego podatku i jego wysokość (ustalona ustawowo – tabela 8) jest określana przez władze przedsiębiorstwa

Tabela 8: Wielkość podatku transportowego w podziale na regiony.

Terytorium	Maksymalna wysokość podatku
Ile-de-France: Paryż, Hauts-de-Seine	2,5%
Ile-de-France: Seine-Saint Denis, Val-de-Marne	1,6%
Ile-de-France: Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Yvelines	1,3%
Poza Ile-de-France: aglomeracje powyżej 100 000 mieszkańców, które postanowiły stworzyć własną sieć transport publicznego	1,75%
Poza Ile-de-France: aglomeracje powyżej 100 000 mieszkańców	1%
Poza Ile-de-France: aglomeracje pomiędzy 10 000, a 100 000 mieszkańcami	0,55%
Poza Ile-de-France: tereny podmiejskie konurbacji miejskich	0,05%

Źródło: C. Duchène: *Contractual relationships in France between public transport authorities and operators*. Groupement des Autorités Responsables de Transport, Association for Public Transport 2003

Za organizację we Francji transportu odpowiadają odpowiednio:

- za transport kolejowy – władze regionalne;
- za transport autobusowy poza miastami, w tym za przewozy szkolne – władze departamentów;
- za transport miejski – władze miejskie, lub związki metropolitalne, powoływane ustawowo.

Najbardziej oryginalne jest oczywiście to trzecie rozwiązanie – przykładowo samorządy 87 gmin aglomeracji Lille tworzą przymusowy związek metropolitalny, który pełni funkcje organizatora komunikacji na tym obszarze. Jest on także właścicielem pojazdów, zajezdni i infrastruktury, które są oddawane w trwały zarząd podmiotowi zewnętrznemu – model ten zostanie szczegółowo opisany w dalszej części pracy.

Przewozy kolejowe w Walonii obsługuje na zlecenie władz centralnych holding SNCB/NMBS. Przedsiębiorstwo to poddawane było licznym zmianom w ramach postępującego procesu liberalizacji sektora kolejowego. Pierwsza z dyrektyw UE dotycząca liberalizacji została wdrożona w życie w latach 1997 -1999. W konsekwencji został wprowadzony podział między zarządzaniem, a wykonywaniem przewozów kolejowych. Kolejna reforma nastąpiła w 2005 roku. SNCB zostało podzielone między SNCB Holding, Infrabel oraz SNCB NV. Cały personel SNCB podlegać miał SNCB Holding. Holding podlegał całkowicie sekretarzowi stanu. Holding zarządza SNCB NV i posiada 92,66% spółki Infrabel, ko-

lejne 7,34% znajduje się w rękach rządu federalnego. Infarbel jest odpowiedzialne za zarządzanie infrastrukturą, natomiast SNCB NV odpowiada za wykonawstwo usług transportowych¹⁸.

Z kolei całość przewozów autobusowych – regionalne i miejskie – oraz tramwaje w Charleroi obsługuje na zlecenie władz regionu holding SRTW, którego spółki działają pod marką TEC. Udziałowcem w przedsiębiorstwie jest przede wszystkim region waloński, mniejszościowo prowincje i samorządy lokalne. TEC zatrudnia ponad 5 000 osób, zarządza 2 436 pojazdami, (1 826 jako pojazdy własne natomiast, 610 jako usługi podzlecane). W 2009 roku spółki holdingu przewiozły 262 mln pasażerów, wykonując pracę eksploatacyjną w wysokości 119 mln kilometrów. TEC jest podzielony na pięć zależnych spółek, które obsługują konkretne obszary regionu walońskiego (TEC Walloon Brabant, TEC Charleroi, TEC Hainaut, TEC Liège-Verviers and TEC Namur-Luxembourg)¹⁹.

Wszystkie przedsiębiorstwa funkcjonujące na lokalnym i regionalnym rynku transportowym podlegają silnej regulacji. Wszystkie trzy przedsiębiorstwa autobusowe w Belgii: 'De Lijn', MIVB i TEC jak również przewoźnik kolejowy NMBS ustaliły zobowiązania/kontrakty wobec rządu dotyczące zakresu ich działalności i sposobów zarządzania. Kontrakty te zawierają w sobie wybrane instrumenty z zakresu regulacji (tabela 3).

Tabela 5. Instrumenty regulacji w Belgii.

Przed reformą	Po reformie
Własność publiczna	Własność publiczna (z podzlecaniem usług transportu autobusowego prywatnym przedsiębiorstwom)
Regulacja cen	Regulacja cen
	Regulacja, jakości
	Kontrakt na zarządzanie
	Regulacja dokonywana przez przedstawiciela zarządu spółek przewozowych i komisarza rządowego

Źródło: K. Verbose: *Liberalisation, privatisation and regulation in the Belgian local public transport sector. Country report on liberalisation and privatisation processes and forms of regulation*. K.U.Leuven – Public Management Institute, Brussels, 2006.

Waloński operator autobusowy TEC posiada umowę o świadczenie usług publicznych, zawartą z rządem regionu walońskiego. Pierwszy kontrakt został podpisany w 1993 roku. Najnowszy kontrakt obowiązuje od 2010 roku. Podobnie jak w przypadku 'De Lijn' i MIVB, kontrakt na zarządzanie zawiera zróżnicowane instrumenty regulacyjne, takie jak na przykład regulacja jakościowa²⁰.

Kontrakty podpisywane między rządami regionalnymi, a spółkami przewozowymi są niezmiernie ważnym instrumentem regulującym ich funkcjonowanie. Niemniej jednak, rządy regionalne regulują przedsiębiorstwa przewozowe także poprzez narzędzia nadzoru właścicielskiego – w każdym z zarządów spółek przewozowych znajduje się przedstawiciel rządu regionalnego, którego uwagi muszą być brane pod uwagę w procesie podejmowania ważnych decyzji.

Także przedsiębiorstwo kolejowe jest regulowane przez rząd, jednak w tym przypadku jest to regulacja na poziomie krajowym, a nie regionalnym. Instrumenty regulacji i warunki, które musi spełniać NMBS, aby świadczyć usługi publiczne również są przedmiotem kontraktu na zarządzanie. Inny-

¹⁸ www.b-rail.be, 29.08.2012

¹⁹ www.infotec.be, 29.08.2012

²⁰ Le Gouvernement Wallon (2002). *Communiqué du Gouvernement Wallon*, s. 1-5, www.gov.wallonie.be, 29 sierpnia 2012 r.

mi słowy, regulacja transportu kolejowego wygląda podobnie jak regulacja transportu autobusowego²¹.

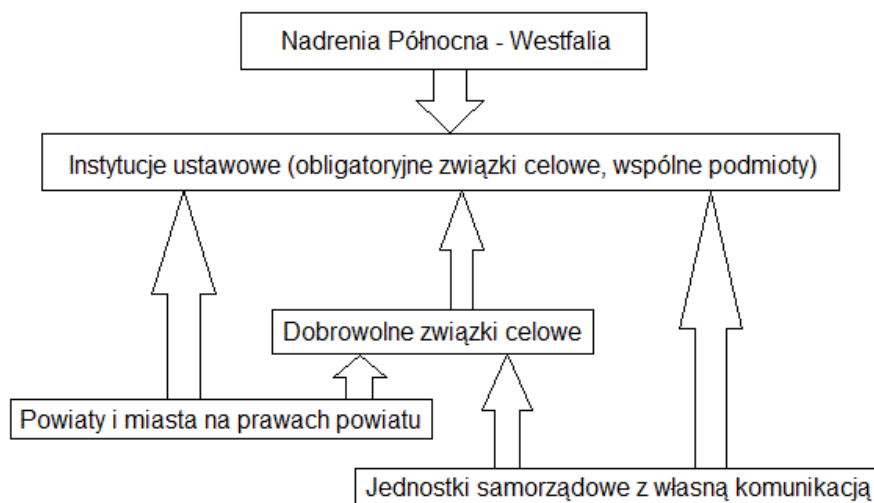
Oczywistym problemem związanym z regulacją poszczególnych miejskich i regionalnych firm przewozowych i rynku usług transportowych ogółem jest federalizacja stanów (podział na trzy regiony) w Belgii. Z powodu reform, operatorzy autobusowi i kolejowi podlegają regulacji wedle różnych rządów regionalnych. To skutkuje brakiem koordynacji. Dobrym przykładem jest regulacja cen w różnych przedsiębiorstwach przewozowych. Każde z przedsiębiorstw posiada własną strukturę taryfową. Jak widać rynek usług transportu publicznego w Belgii jest mocno regulowany, poprzez zróżnicowane instrumenty i kontrakty dotyczące zarządzania. W zasadzie widoczne było przejście od regulacji poprzez prawo do regulacji poprzez kontrakt na zarządzanie. Jednak wciąż regulacja poprzez kontrakt na zarządzanie jest uzupełniana odpowiednimi aktami prawa.

Organizacja transportu publicznego w Nadrenii Północnej – Westfalii odbywa się w ramach wieloszczeblowej struktury zarządzania, na którą składają się wzajemne powiązania o charakterze hierarchicznym oraz umownym. Za zarządzanie transportem publicznym odpowiedzialne są następujące podmioty:

- kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia,
- instytucje ustawowe (obligatoryjne związki celowe, wspólne podmioty zarządcze),
- związki celowe (dobrowolne),
- powiaty i miasta na prawach powiatu,
- jednostki samorządowe (miasta), które powołały do życia komunikację miejską.

Obrazowo można całą sytuację przedstawić na rysunku 2.

Rysunek 2. Organizacja transportu publicznego w Północnej Nadrenii-Westfalii.



Tak zarysowana struktura jest wynikiem zachodzących równolegle procesów dostosowawczych. Z jednej strony następuje decentralizacja władztwa transportowego. Kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia na poziomie ustawy regionalnej powołał do życia ustawowe organy (ustawowych organizatorów), cedując na te organy szereg istotnych kompetencji. Ustawodawca (kraj związkowy)

²¹P.Mistiaen: *Hervorming van de spoorwegsector in België. Lessen uit Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden*. Brussel, Federaal Planbureau, 2005, s. 23.

nie narzucił formy współdziałania samorządów tworzących poszczególne organy (dopuszczono dwie formy), natomiast obligatoryjnie określił granice geograficzne każdego obszaru. Występuje tu zatem element przymusu ustawowego w zakresie uczestnictwa samorządów niższych szczebli w tworzeniu transportu o zasięgu ogólnoregionalnym. Z drugiej strony występuje proces podejmowanej oddolnie współpracy pomiędzy samorządami, które tworzą związki celowe, ale o charakterze dobrowolnym. Zarysowany model struktury organizacyjnej sprawia, że wszystkie samorządy niższego szczebla uczestniczą w tworzeniu oferty regionalnej – bezpośrednio bądź pośrednio uczestnicząc w instytucjach powołanych ustawowo (VRR AÖR, NVL, NVR).

Podkreślić ponadto należy, że współpraca na niższych szczeblach nie dotyczy tylko samorządów. Częstokroć pozostają one właścicielami przedsiębiorstw przewozowych, zaś współpraca w celu wspólnego wypracowania oferty przewozowej odbywa się nie poprzez współdziałanie samorządów, a poprzez współdziałanie tychże przedsiębiorstw transportowych. Przedsiębiorstwa transportowe tworzą związki transportowe lub porozumienia transportowe, przy czym członkami mogą być i są także firmy pozakomunalne, prowadzące przewozy. Współpraca w ramach tego rodzaju form dotyczy między innymi opracowywania taryf – jednolitych dla przedsiębiorstw tworzących związki bądź porozumienie i tworzonych z myślą z jednej strony o akceptacji pasażerów, a z drugiej o maksymalizacji przychodów. W sumie na ponad 130 przedsiębiorstw przewozowych w Nadrenii Północnej – Westfalii składają się:

- 22 komunalne przedsiębiorstwa transportu miejskiego w dużych miastach (pow. 100 tys. mieszkańców),
- 18 komunalnych przedsiębiorstw transportu miejskiego w miastach małych i średnich,
- 16 komunalnych przedsiębiorstw transportu regionalnego (obsługują także linie lokalne i miejskie),
- 7 autobusowych przedsiębiorstw przewozowych o zasięgu wykraczającym poza granice kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia (dawne przedsiębiorstwa autobusów pocztowych lub autobusów kolejowych),
- 33 prywatne przedsiębiorstwa autobusowe (obsługujące własne, koncesjonowane linie, głównie na obszarach wiejskich),
- DB REGIO NRW – spółka-córka koncernu Niemieckich Kolei Związkowych Deutsche Bahn (obsługująca większość połączeń kolejowych w Nadrenii Północnej – Westfalii),
- 10 innych przedsiębiorstw kolejowych, własności komunalnej lub prywatnej (obsługujące różne fragmenty sieci kolejowej),
- 14 przedsiębiorstw spoza Nadrenii Północnej – Westfalii, łączących teren tego kraju związkowego z ośrodkami poza Nadrenią Północną – Westfalią.

Warto zwrócić uwagę na kategorię podmiotów, jaką są miasta z własnym przedsiębiorstwem komunikacji miejskiej. Przepis § 3 (1) ÖPNVG NRW mówi, że miasta takie są zrównane w kompetencjach z miastami na prawach powiatu i powiatami w zakresie organizacji transportu publicznego. Podkreśla się przy tym, że komunikacja pozostająca w gestii takich miast stanowi przejaw ich własnej inicjatywy w zakresie świadczenia usług dla obywateli, natomiast dostrzeżenie funkcjonowania tego rodzaju komunikacji z poziomu kraju związkowego umożliwia jej „wprzęgnięcie” w ogólnoregionalny system transportu publicznego.

Fundamentalną zasadą działania jest określona w drugiej części przepisu § 2 (3) ÖPNVG NRW współpraca. Współpraca jest pojmowana bardzo szeroko, obejmuje kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia (podmiotowo), organy komunalne, a także przedsiębiorstwa przewozowe.

4.2 Przedstawienie stopnia integracji różnych gałęzi transportu

W Polsce integracja różnych gałęzi transportu jest generalnie trendem nowym – prekursorem takich działań jest aglomeracja warszawska, w której od kilku lat większość standardowych biletów komunikacji miejskiej są ważne w pociągach Kolei Mazowieckich. Funkcjonuje także samorządowa Szybka Kolej Miejska, w której obowiązuje pełna gama biletów ZTM.

Do dobrych przykładów należą również działania integracyjne podejmowane przez Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej (patrz ramka poniżej), integrujący kilku niezależnych organizatorów komunikacji komunalnej – w tym ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia oraz przewoźników kolejowych (SKM oraz Przewozy Regionalne).

W województwie śląskim wciąż brak jest podobnych rozwiązań systemowych łączących kolej i komunikację miejską, mimo podejmowania kilku prób, z których pierwsze datują się jeszcze na lata osiemdziesiąte ubiegłego wieku (tzw. wspólny bilet WPK-PKP-PKS).

Należy jednak podkreślić, że w stosunku do sytuacji panującej zwłaszcza w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku sukcesami są:

- zintegrowanie w ramach KZK GOP systemów komunikacyjnych w wielu miastach konurbacji katowickiej oraz integracja pomiędzy komunikacją autobusową i tramwajową (integracja taka jest jednak „oczywistością” również w regionach partnerskich – o czym niżej); niestety w integracji tej nie uczestniczą m.in. ważne miasta konurbacji takie jak Tychy i Jaworzno, a także kolej – według przeprowadzonych wywiadów jest to dla nich nieatrakcyjne, ze względu na możliwość osiągnięcia lepszych efektów i niższych kosztów – deklarowaną różnicę jakościową potwierdziła wizyta studyjna;
- stworzenie oferty tzw. Biletu Pomarańczowego, integrującego komunikację miejską w Tychach oraz komunikację kolejową na linii Tychy – Katowice; niestety przedsięwzięcie to nie obejmuje komunikacji miejskiej w Katowicach;
- stworzenie oferty Biletu Metropolitalnego, integrującego ofertę Przewozów Regionalnych (ale już nie Kolei Śląskich) oraz KZK GOP, dla osób dojeżdżających koleją do miejsc obsługiwanych przez KZK GOP; analogiczną ofertę Biletu Śląskiego posiadają Koleje Śląskie – w oficjalnych materiałach jest to oferta kierowana m.in. do mieszkańców Częstochowy, ale nie obowiązująca np. w komunikacji miejskiej tego miasta; ponadto obie oferty dotyczą wyłącznie biletów długookresowych;

Oczywiście oprócz cenowych narzędzi integracji, występują również narzędzia pozacenowe, takie jak np. lokalizacja pętli autobusowych w pobliżu dworców kolejowych (problematyka ta jest omówiona szerzej w części 5.7). Gorzej wygląda sprawa integracji informacji – brak jest strony internetowej prezentującej informacje o wszystkich organizatorach, czy zintegrowanej wyszukiwarki połączeń.

Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej (MZK ZG) powstał w 2007 r. z inicjatywy Marszałka Województwa Pomorskiego, zaś prezesem związku został były pełnomocnik marszałka do spraw integracji taryfowej. Członkami MZK ZG są gminy i miasta, jednak związek otrzymał również dofinansowanie od władz wojewódzkich. Z uzyskanych w panelu ekspertów informacji wynika również, że udział przewoźników kolejowych w przychodach ze sprzedaży zintegrowanych biletów jest stosunkowo niski, co stanowi dodatkowy strumień wsparcia od samorządu wojewódzkiego.

Aktualnie MZK ZG oferuje zintegrowane bilety 24-, 72-godzinne, a także 30-dniowe lub miesięczne ważne do wyboru:

- w komunikacji komunalnej trzech organizatorów (ZTM Gdańsk, ZKM Gdynia i MZK Wejherowo – obsługują oni na podstawie umów również inne gminy),
- na kolei oraz u wybranego organizatora komunalnego,
- u wszystkich organizatorów komunalnych oraz na kolei.

Związek przyczynił się również do ujednolicenia taryf pomiędzy organizatorami komunalnymi, co umożliwiło wprowadzenie wspólnego biletu telefonicznego, ważnego jedną godzinę.

Należy również wspomnieć o działalności informacyjnej MZK ZG. Związek prowadzi stronę internetową, na której można znaleźć zarówno informacje o taryfie zintegrowanej, jak i linki do stron internetowych poszczególnych organizatorów. Na stronie MZK ZG znajdują się również pełne dane rozkładowe, wraz ze zintegrowaną wyszukiwarką połączeń.

Studium przypadku MZK ZG wskazuje, że integracja o charakterze dodatkowym jest możliwa w Polsce i spotyka się generalnie z dobrym odbiorem pasażerów, aczkolwiek wysokie ceny biletów zintegrowanych podkreślają „dodatkowość” tego rozwiązania i wpływają znacząco na sprzedaż.

W Nord-Pas de Calais integracja taryfowa różnych gałęzi transportu dotyczy przede wszystkim obszaru metropolitalnego Lille. Na obszarze tym tradycyjnie jeden bilet obowiązywał w komunikacji autobusowej, tramwajach i metrze, natomiast niedawno został rozszerzony również na kolej. Jest to rozwiązanie nowe, bardzo chwalone przez wszystkich respondentów, w porównaniu do modelu wcześniejszego, w którym wprowadzić możliwy był zakup biletów zintegrowanych, kosztowały jednak one tyle, co suma biletów „składowych”. Należy podkreślić, że integracja została dofinansowana przez władze regionalne.

W Walonii brak jest integracji taryfowej pomiędzy różnymi przewoźnikami – a zatem osoba dojeżdżająca do pracy np. z Charleroi do Brukseli co do zasady potrzebuje posiadać trzy różne bilety: kolejowy SNCB, brukselskiej komunikacji miejskiej oraz komunikacji miejskiej w Charleroi (TEC). Różne gałęzie transportu pasażerskiego są natomiast zintegrowane w sensie istnienia

Najbardziej zaawansowane i modelowe rozwiązania, dotyczące integracji taryfowej, spośród badanych regionów posiada Północna Nadrenia-Westfalia. Integracja różnych gałęzi transportu ma tam charakter dwustopniowy.

Po pierwsze – w obrębie istniejących związków komunalnych istnieje w zasadzie pełna integracja pomiędzy tradycyjną komunikacją miejską i koleją. Innymi słowy – pociągi regionalne traktowane mogą być przez pasażerów, jako pełnoprawny środek komunikacji miejskiej, niczym nieróżniący się od tramwaju, czy autobusu (tak jest również w Lille).

Należy podkreślić, że niektóre z tych związków – największy z nich, VRR (Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, czyli Związek Komunikacyjny Renu-Ruhry), operuje na obszarze obejmującym cztery półmilionowe miasta oraz szereg mniejszych o łącznej populacji około 8 milionów osób. Pełna integracja na tym obszarze trwa od 1980 r., zaś w momencie wprowadzenia przyczyniła się do zwiększenia przychodów firm komunikacyjnych, dzięki poprawie atrakcyjności oferty.

Oprócz tego inicjatywę integracyjną pomiędzy związkami taryfowymi podjął również region (tj. ministerstwo kraju związkowego odpowiedzialne za transport). Działania te mają charakter „nakładkowy”, nieco podobny do przedstawionego w ramce działania MZK ZG, należy jednak podkreślić, że obejmują one obszar zamieszkały przez kilkanaście milionów osób.

Zdjęcie 9. Bilet SchoenerTagTicket NRW ważny od godziny 9 rano oznaczonego dnia roboczego do 3 rano dnia następnego we wszystkich środkach komunikacji miejskiej oraz kolei regionalnej w całej Północnej Nadrenii-Westfalii, zakupiony w automacie Deutsche Bahn.



W ramach tych działań:

- uruchomiono portal internetowy, umożliwiający uzyskanie w jednym miejscu informacji o wszystkich organizatorach komunikacji, wyszukanie połączenia, a także zakup biletu do samodzielnego wydrukowania (portal ten jest dostępny pod adresem www.busse-und-bahnen.nrw.de);
- stworzono zintegrowaną taryfę obejmującą przede wszystkim:
 - bilet jednorazowy, ważny na dowolną podróż, przez okres 2 godzin – jest on dostępny w wariantach dla jednej lub pięciu osób i umożliwia podróż dowolnymi środkami transportu komunalnego i kolejowego;
 - bilet całodzienny, ważny w dni powszednie od godziny 9, również dostępny w wariantach dla jednej lub pięciu osób (por. zdjęcie 9);

- o bilety trasowane – okresowe (dostępne także jako abonamenty, czyli rozwiązanie polegające na „samoczynnym” przedłużaniu się biletu po automatycznym pobraniu opłaty z konta, bądź karty kredytowej oraz wariant zniżkowy dla osób odbywających edukację), umożliwiające przejazd pojazdami dowolnych przewoźników na określonej trasie.

Należy podkreślić, że bilety zintegrowane dostępne są w formie papierowej, gdyż na wstępnym etapie ewentualne bilety elektroniczne mogłyby stanowić raczej barierę, niż ułatwienie integracji. Przejście na nowoczesne technologie jest planowane w przyszłości, równocześnie przez wszystkich partnerów.

4.3 Podejście badanych regionów do prywatyzacji przewozów w transporcie kolejowym

Za istotny sposób kontroli kosztów przewozów na poziomie polityki transportowej uznaje się otwieranie rynku na oddziaływanie konkurencji. Spośród regionów partnerskich takie otwarcie nastąpiło tylko i wyłącznie w Północnej Nadrenii-Westfalii, zaś doświadczenia tego województwa są bardzo dobre.

Na wstępie należy podkreślić, że w Nadrenii Północnej – Westfalii występuje strategiczne planowanie procesów prywatyzacyjnych, związanych z otwieraniem rynku przewozów. W chwili obecnej przewozy kolejowe obsługiwane są przez różnych przewoźników, którzy w ramach spójnego systemu taryfowo-biletowego konkurują o zlecenia obsługi danych tras lub sieci. Głównym przewoźnikiem pozostaje DB REGIO NRW – spółka-córka w ramach holdingu Niemieckich Kolei Związkowych, jednak powierzenie wykonawstwa usług podmiotom trzecim (innym przewoźnikom kolejowym) sukcesywnie postępuje. Już obecnie zdarza się, że wybrani w trybie wolnokonkurencyjnym przewoźnicy obsługują większą ilość wzajemnie powiązanych linii komunikacyjnych na sieci kolejowej.

Przejawem przyjęcia długofalowego horyzontu czasowego w zakresie prywatyzacji świadczenia usług kolejowych jest opracowanie harmonogramu otwierania rynku przewozowego. Instytucje ustawowe (VRR AÖR, NVL, NVR) uzgodniły długofalowy plan ogłaszania przetargów na realizację usług kolejowych, który do roku 2018 obejmie około 119 milionów pociągokilometrów. Zaletą takiego podejścia jest możliwość zaplanowania przez przedsiębiorstwa przewozowe swojej strategii przetargowej. Poszczególne połączenia kolejowe pogrupowano w funkcjonalnie powiązane grupy (np. linie wybiegowe do Dolnej Saksonii, linie obsługiwane mniejszym taboru, itd.). Powiązanie linii powoduje możliwość uzyskania efektów skali oraz korzyści związanych z wspólną eksploatacją, natomiast stopniowe otwieranie rynku jest korzystne, z uwagi na obiektywne trudności w zorganizowaniu po stronie przedsiębiorców jednorazowej oferty, w szczególności w zakresie pozyskania taboru i odpowiednio wyszkolonego personelu. Przewoźnicy wybrani w drodze procedury przetargowej będą rozpoczynać obsługę poszczególnych linii odpowiednio w grudniu w kolejnych latach od 2015 do 2018. W przypadku jednego z pakietów (realizacja w okolicach Dortmundu) w ramach jednej procedury przetargowej przewidziano, że część przewozów rozpocznie się z rocznym opóźnieniem – tego rodzaju elastyczność stanowi ułatwienie dla przedsiębiorców chcących stopniowo wchodzić na rynek i wprowadzać do ruchu sukcesywnie dostarczane pojazdy. O długofalowym charakterze procesów związanych z otwieraniem rynku przewozów kolejowych w Północnej Nadrenii – Westfalii może świadczyć nie tylko plan przetargów przyszłych, ale także fakt, że już obecnie zawarte są umowy, które zaczną obowiązywać dopiero od grudnia 2013 roku.

Podobnie jak w przypadku większości funkcji zarządczych, także procesy prywatyzacyjne pozostają w dużej mierze w gestii instytucji ustawowych (VRR AÖR, NVL, NVR) – zostały na nie sędowane na zasadach ogólnych. To właśnie te instytucje decydują o kształcie umów z przewoźnikami kolejowymi. Oferta wykraczająca poza zasięg działania jednej instytucji podlega obowiązkowi współpracy z sąsiednią instytucją. Będący na etapie wdrażania plan otwierania rynku świadczenia usług kolejowych jest przejawem współpracy wszystkich partnerów (VRR AÖR, NVL, NVR).

Nadmienić należy, iż pasażerskie przewozy kolejowe na terenie Nadrenii Północnej – Westfalii mają miejsce także na infrastrukturze kolejowej będącej poza siecią DB Netz. Ciekawym przypadkiem jest spółka RegioBahn, pod marką której kursują pociągi na linii S28 z Mettmann do Kaarst przez Düsseldorf. RegioBahn jest przykładem firmy komunalnej, uczestniczącej we współtworzeniu regionalnego systemu transportu kolejowego – udziałowcami RegioBahn są:

- Miasto Düsseldorf,
- Powiat reński Neuss,
- Przedsiębiorstwo Komunalne Wuppertal,
- Powiat Mettmann,
- Przedsiębiorstwo Komunalne Neuss,
- Miasto Kaarst.

W radzie nadzorczej RegioBahn znajdują się także przedstawiciele dwóch mniejszych gmin, które swoje udziały w przedsięwzięciu przekazały na rzecz swojego powiatu. RegioBahn pełni dwojakie funkcje – produkcyjną i marketingową. Z jednej bowiem strony RegioBahn jest zarządcą infrastruktury, a w jego gestii pozostają dwa krańcowe odcinki linii S28 z Mettmann do Kaarst. Z drugiej strony natomiast RegioBahn jest marką, pod którą są wykonywane przewozy na linii S28 (nazwa została przyjęta na poziomie Związku Transportowego Zagłębia Ruhry). RegioBahn zleca wykonywanie przewozów jednej ze spółek grupy Veolia Transport (Rheinisch-Bergisch-Eisenbahn), jednakże z perspektywy postrzegania oferty przez pasażera przewozy występują pod marką RegioBahn.

RegioBahn jest interesującym przykładem koegzystencji dwóch zjawisk w transporcie kolejowym – po pierwsze decentralizacji, której przejawem jest zaangażowanie samorządów lokalnych w prowadzenie przedsiębiorstwa kolejowego, po drugie zaś prywatyzacji, przejawiającej się w zlecaniu wykonywania przewozów podmiotowi zewnętrznemu. Pozostanie przy marce RegioBahn znakomicie ułatwia ewentualne zmiany przewoźnika – jest możliwa jego zamiana przy braku odczucia tego faktu przez podróżnych.

RegioBahn dostarcza także przykładów realizacji aktywnych działań na rzecz pozyskiwania klientów, na przykład poprzez uruchamianie własnych biur obsługi podróżnych. W gestii RegioBahn pozostają także parkingi buforowe Park&Ride, dedykowane dla użytkowników połączenia kolejowego.

Jak już wspomniano, w pozostałych regionach partnerskich, tj. w Walonii i Nord-Pas de Calais, przewozy są wykonywane w całości przez podmioty będące własnością państwową, aczkolwiek działające na zasadach quasi-komercyjnych, tzn. spółki kolejowe są skomercjalizowane, zaś przewozy są wykonywane na podstawie stosownych umów z organizatorami (władzami regionalnymi w Nord-Pas de Calais i władzami federalnymi Belgii).

4.4 Podejście badanych regionów do prywatyzacji przewozów w transporcie miejskim

Województwo śląskie jest jednym z liderów w prywatyzacji przewozów w transporcie miejskim w Polsce. Wielu organizatorów korzysta z usług przewoźników autobusowych wyłanianych w przetargach (por. zdjęcie 10), co przynosi znaczne oszczędności. Z przewoźnikami prywatnymi współlistnieją przewoźnicy komunalni – w niektórych miastach usługi zlecane są im bezpośrednio, a w innych – w trybie przetargowym (zwłaszcza w sieci KZK GOP). To ostatnie rozwiązanie może jednak budzić pewne wątpliwości, albowiem startowanie w przetargu przewoźnika, który posiada tabor zakupiony przez miasta – udziałowców zakłada konkurencję z innymi podmiotami, które w ramach stawki przetargowej muszą pokryć pełne koszty funkcjonowania. Dodatkowo przy pakietach linii wygrywanych przez przewoźników komunalnych w niektórych przypadkach wątpliwości budzić może duża wielkość pakietu w zestawieniu z krótkim czasem obowiązywania kontraktu. Przewoźnicy komunalni posiadają także znacznie lepszy dostęp do funduszy unijnych.²²

Zdjęcie 10. Województwo śląskie jest jednym z liderów w prywatyzacji przewozów w transporcie miejskim – na zdjęciu autobusy prywatnych przewoźników w sieci Międzygminnego Związku Komunikacyjnego Jastrzębie-Zdrój – chociaż należą do różnych przewoźników, posiadają jednolite malowanie.



Najbardziej zaawansowane rozwiązania w zakresie prywatyzacji przewozów w transporcie miejskim zaobserwowano w Nord-Pas de Calais. Od około 30 lat władze związku metropolitalnego Lille regularnie ogłaszają przetargi na trwały zarząd nad siecią komunikacyjną, przy czym operatorowi udostępniane są w trwały zarząd pojazdy oraz infrastruktura zakupione ze środków publicznych. Wraz z przejściem sieci komunikacyjnej, operator przejmuje również markę Transpole, pod którą działa komunikacja miejska w metropolii Lille. Jest to rozwiązanie typowe dla francuskich metropolii (poza Paryżem), w dużej mierze wymuszone ustawowo.

²² Więcej na ten temat: R. Tomanek, B. Mazur, Raport na temat wsparcia dla sektora transportu publicznego w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009, s. 19-21.

Również w trakcie obowiązywania umowy nowe pojazdy zakupywane są na koszt władz publicznych, przy czym w celu osiągnięcia odpowiedniej jakości taboru oraz niskich kosztów eksploatacji, operator aktywnie uczestniczy w przygotowywaniu specyfikacji przetargowej. Podobnie operator występuje w roli inwestora zastępczego w przypadku przedsięwzięć o charakterze modernizacji infrastruktury, finansowanych przez stronę publiczną.

Na wynagrodzenie operatora składa się dotacja oraz całość przychodów ze sprzedaży biletów – należy podkreślić przy tym, że maksymalne wysokości cen są regulowane, a zatem operator motywowany jest do zwiększania liczby przewożonych pasażerów, a nie do podwyższania cen. Przyjęty model rozliczeń skłania operatora również na przykład do minimalizacji uciążliwości, związanych z remontami infrastruktury, albowiem odpływ pasażerów – przy dużych kosztach stałych – oznacza poważny uszczerbek dla jego zysku.

Oczywiście zawarta z operatorem umowa zawiera również minimalną liczbę wykonywanych wozokilometrów (podaż usług) oraz szereg atrybutów jakościowych usług, za których niedotrzymanie przewidziane są kary. Kary przewidziane są również za nienależytą obsługę, czy utrzymanie powierzonego mienia. Operatorowi wyznaczane są również cele o charakterze wskaźników (np. punktualności), które ma osiągnąć.

Przyjęty model pozwala połączyć niskie koszty finansowania (zakupy dokonywane przez stronę publiczną, która dla rynków finansowych zawsze jest bardziej wiarygodna) z efektywnością zarządzającą operatorów prywatnych. Należy jednak zaznaczyć, że osoby spoza Francji często krytykują to rozwiązanie za duże bariery wejścia – przygotowanie oferty jest kosztowne (oceniana jest nie tylko cena, ale również innowacyjne koncepcje), zaś model rozliczeń netto preferuje podmiot, który zna już sieć i dysponuje wynikami badań. Pewnym uzasadnieniem tej krytyki jest fakt, że od początku systemu przetargowego system obsługiwany jest przez tego samego operatora – grupę Keolis, która obecnie zależna jest od kolei państwowych SNCF.

Na terenie Walonii prywatyzacja przewozów w transporcie miejskim dotyczy wyłącznie podwykonawstwa na rzecz TEC. Według informacji uzyskanej od jednego z respondentów skala podwykonawstwa wynosi ok. 30% sieci i pozwala TEC osiągnąć znaczne oszczędności, oceniane przez respondentów na ok. 20% kosztów jednostkowych.

Na terenie Nadrenii Północnej – Westfalii w większości miast funkcjonuje jeden przewoźnik o charakterze komunalnym, realizujący przewozy miejskie oraz w najbliższym otoczeniu miasta. Nierzadko podmiot ten skupia w sobie także inne funkcje komunalne, jak zaopatrzenie w media, elektryczność czy sprawy mieszkaniowe. Duże znaczenie w ukształtowaniu obsługi komunikacyjnej przez poszczególne firmy mają zasłogi historyczne oraz przestrzenna lokalizacja poszczególnych ośrodków. Widać to zwłaszcza w odniesieniu do Zagłębia Ruhry, gdzie występują wspólne przedsiębiorstwa miejskie (BOGESTRA – Bochum i Gelsenkirchen), a także wspólna obsługa linii pomiędzy dwoma miastami (np. między Muehlheim, a Oberhausen).

Prywatyzacja wykonywania przewozów w tego rodzaju modelu ogranicza się do podwykonawstwa w zakresie poszczególnych zadań przewozowych i jest stosowana na różną skalę, wynoszącą wg respondentów w wywiadach ok. 40%, przy czym na obszarach zurbanizowanych udział ten jest mniejszy, zaś na niezurbanizowanych – większy (por. zdjęcie 11). Respondenci w badaniu bardzo dobrze wyrażali się o tym rozwiązaniu, gdyż pomaga ono utrzymywać niskie koszty (m.in. dzięki temu, że nie obowiązuje u nich pakt zbiorowy, chociaż płace są i tak atrakcyjne w porównaniu z innymi branżami), a także zapewnia dużą elastyczność.

Zdjęcie 11. Chociaż Belgia i Niemcy uznawane są za typowych przedstawicieli monopolu komunalnych w komunikacji autobusowej, to jednak przewoźnicy samorządowy w 30-40% korzystają z usług podwykonawców prywatnych. Na zdjęciu autobus takiego podwykonawcy na dworcu w sieci Bogestra na dworcu w Bochum.



Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dość konserwatywny przepis z ustawy regionalnej. Zgodnie z przytoczonym wcześniej przepisem § 3 (1) ÖPNVG NRW miasta posiadające własne przedsiębiorstwo komunikacyjne stają się realizatorami zadań na zasadach analogicznych do powiatów i miast na prawach powiatów, z tym tylko że literalne brzmienie przepisu mówi nie o komunikacji miejskiej, a właśnie o przedsiębiorstwie komunikacji miejskiej. Zatem – z formalnego punktu widzenia – rozwiązanie polegające na zlecaniu całości zadań przewozowych przez miasto podmiotowi wyłoniemu w wolnokonkurencyjnym postępowaniu sprawi, iż miasto zlecające przewozy nie spełni kryteriów § 3 (1) ÖPNVG NRW.

4.5 Podejście badanych regionów do prywatyzacji przewozów w regionalnym transporcie autobusowym

W regionalnym transporcie autobusowym na terenie województwa śląskiego funkcjonuje – jak już wspomniano – cały szereg przewoźników prywatnych, wykonujących przewozy na własne ryzyko. Niemniej jednak na przestrzeni czasu ten segment maleje, ze względu na rosnące koszty funkcjonowania (płace i paliwo), a także coraz większy poziom zmotoryzowania.

W Nord-Pas de Calais przewozy na zlecenie departamentu wykonują wyłaniane w przetargach firmy przewozowe. W przeciwieństwie do województwa śląskiego, firmy te podejmują się konkretnych zobowiązań, za które otrzymują od władz departamentu wynagrodzenie. Natomiast w przeciwieństwie do obszarów miejskich we Francji, w transporcie regionalnym przetargi dotyczą znacznie mniejszych pakietów linii, przez co są dostępne nie tylko dla wielkich koncernów, ale również dla przedsiębiorców lokalnych.

System prywatyzacji przewozów regionalnych w Belgii został już omówiony kompleksowo w rozdziale 4.4, jest on bowiem zintegrowany z systemem przewozów miejskich.

Transport autobusowy o zasięgu regionalnym na terenie Nadrenii Północnej – Westfalii jest ograniczony. Fakt ten wynika bezpośrednio z dużej gęstości sieci kolejowej i rozbudowanej ofercie przewozowej w tym segmencie rynku. Tym samym zapotrzebowanie na usługi autobusowe o charakterze ponadlokalnym jest relatywnie niewielkie. Poniekąd znajduje to odzwierciedlenie w LEP NRW, w którym jednoznacznie wskazuje się na czynniki determinujące niewielkie znaczenie autobusowego transportu regionalnego.

Bardzo wiele linii obsługiwanych jest na zlecenie władz powiatowych przez spółki-córki kolei niemieckich, wyspecjalizowane w przewozach autobusowych, co wynika z faktu, że w Niemczech „pekaesy” tradycyjnie podlegały kolei. Zarówno spółki-córki kolei niemieckich, jak i bezpośrednio władze powiatowe korzystają również z usług niewielkich, lokalnych firm rodzinnych. Poza miastami nie spotyka się natomiast praktycznie firm autobusowych, będących w posiadaniu władz publicznych.

4.6 Pokazanie relacji pomiędzy regionalnym systemem komunikacji, a systemami krajowymi i lokalnymi

W województwie śląskim istnieje niewielkie powiązanie pomiędzy regionalnym systemem komunikacji, a systemami krajowymi i lokalnym – jest ono zresztą typowe dla wielu miast Polski.

Podstawowymi przejawami tego niskiego powiązania są przede wszystkim:

- brak skomunikowań (dogodnych czasowo, zaplanowanych) przesiadek pomiędzy pociągami międzywojewódzkimi, a regionalnymi;
- rzadkość skomunikowania pomiędzy pociągami regionalnymi, a systemami komunikacji lokalnej;
- niski udział kolei w przewozach wewnątrz aglomeracji.

Według informacji uzyskanych w badaniu, pierwszym krokiem do poprawy sytuacji będzie wprowadzenie cyklicznego rozkładu jazdy w Kolejach Śląskich, co umożliwi (aczkolwiek nie zapewni) powiązania pomiędzy regionalnym, a lokalnymi systemami komunikacji.

W Nord-Pas de Calais powiązanie to wygląda nieco lepiej, ze względu na większą cykliczność rozkładu jazdy oraz nieco większy – aczkolwiek wciąż pozostawiający wiele do życzenia – udział kolei w przewozach wewnątrz metropolii Lille.

Inaczej sytuacja wygląda w Belgii, gdzie krajowy system komunikacji to kolej, system regionalny to całość komunikacji autobusowej, zaś komunikacja lokalna nie istnieje. Umożliwia to lepsze powiązanie obu systemów pod względem rozkładowym, jednakże – jak już wspomniano – brak jest integracji taryfowej.

Z pewnością jako najlepszą praktykę spośród regionów partnerskich można tutaj wskazać Północną Nadrenię – Westfalię. Przemawiają za tym zarówno kwestie rozkładowe, jak i taryfowe.

W kwestiach rozkładowych na uwagę zwracają powiązania rozkładowe pomiędzy cyklicznie kursującymi pociągami (zwłaszcza S-Bahn) i komunikacją miejską. Przykładowo w weekendy w kilka minut po przyjeździe kursującego co pół godziny pociągu S-Bahn na stację Bochum Dahlhausen

z pobliskiego przystanku odjeżdża – kursujący co pół godziny – tramwaj w kierunku centrum miasta. Rozwiązanie takie było możliwe dzięki przyjętemu i od wielu lat niezmiennemu rozkładowi jazdy oraz częstotliwości, a także inicjatywie operatora komunalnego Bogestra, spowodowanej dużym znaczeniem kolei w aglomeracji.

Mimo to respondenci skarżyli się, że w niektórych relacjach występują nagromadzenia pociągów regionalnych w określonej porze godziny, przy rozrzedzaniach w pozostałym czasie (spowodowanych dużą liczbą pociągów dalekobieżnych, w których obowiązuje oddzielna taryfa), co efektywnie pogarsza jakość rozkładu jazdy. Przykładem takiego odcinka może być trasa Duisburg – Dusseldorf.

Problemem jest też stosowanie różnych częstotliwości bazowych w dni powszednie przez różnych operatorów tramwajowych.

W Niemczech pasażerowie podróżujący komunikacją lokalną nie mogą korzystać z pociągów dalekobieżnych, jednakże istnieje szeroka integracja w drugą stronę:

- w kilkudziesięciu miastach obowiązują bilety City-Tickets, czyli posiadacze kolejowych kart zniżkowych BahnCard 25 i 50 kupując bilet dalekobieżny do tego miasta mają możliwość bezpłatnego korzystania z komunikacji miejskiej, zaś osoby kupujące bilety dalekobieżnie, nie posiadające karty zniżkowej mogą taką możliwość wykupić bez dopłaty;
- dodatkowo, kolej niemiecka oferuje bilety sieciowe pod nazwą BahnCard 100 – bilety te obowiązują również w komunikacji miejskiej, w miastach uczestniczących w programie City-Tickets.

Warto również zwrócić uwagę na bardzo ciekawe powiązanie lotnisk w Północnej Nadrenii-Westfalii z resztą regionu. Zarówno w Düsseldorfie, jak i w Kolonii przy lotniskach wybudowano stacje, na których zatrzymują się pociągi wszystkich kategorii, poczynając od S-Bahn, a skończywszy na kolei wysokich prędkości ICE. Zapewnia to dobre powiązanie lotnisk zarówno z aglomeracjami, jak i całym regionem, a nawet przyciąganie pasażerów spoza regionu.

Należy jednak podkreślić, że sytuacja we wszystkich regionach partnerskich wygląda inaczej, niż np. w Szwajcarii, gdzie rzeczywiście można mówić o pełnej integracji w obie strony. Przypadek ten został opisany w ramce poniżej.

Studium przypadku 2. Powiązanie pomiędzy regionalnym systemem komunikacji, a systemami krajowymi i lokalnymi w Szwajcarii.

Niewątpliwym światowym liderem w dziedzinie powiązania pomiędzy regionalnymi, krajowymi i lokalnymi systemami transportowymi jest Szwajcaria.

Przemawia za tym kilka argumentów – po pierwsze bilety GeneralAbonament, obowiązujące praktycznie na całej sieci komunikacyjnej kraju. Korzysta z nich 400 000 osób, czyli ponad 6% mieszkańców kraju i liczba ta cały czas rośnie.

Drugim rozwiązaniem jest pełna akceptacja biletów komunikacji lokalnej we wszystkich środkach komunikacji – w tym w pociągach dalekobieżnych. W praktyce oznacza to, że np. z biletem komunikacji miejskiej w Genewie można przejechać pociągiem TGV z dworca głównego do dworca na lotnisku.

Trzecim rozwiązaniem jest bardzo dobre planowanie rozkładów jazdy, zapewniające pełne powiązania pomiędzy różnymi liniami, dzięki tworzeniu masterplanów dla cyklicznych rozkładów jazdy (tj. dokumentów zawierających „końcówki” minutowe rozkładów jazdy dla poszczególnych węzłów

i stacji) oraz ich optymalizacji przy wykorzystaniu nowoczesnych algorytmów komputerowych. Należy podkreślić, że takie rozwiązanie wymaga stabilnego utrzymania infrastruktury oraz ujednoliconych parametrów technicznych taboru.

Na koniec, w Szwajcarii na uwagę zasługuje niesłychanie dobre planowanie węzłów przesiadkowych – dworce autobusowe w wielu przypadkach znajdują się po prostu ponad peronami dworców.

4.7 Wysokość cen biletów dla ostatecznych odbiorców transportu publicznego, z uwzględnieniem stosowanych rozwiązań dotyczących ofert przewozowych

Ze względu na różnorodność taryf stosowanych w poszczególnych regionach partnerskich bardzo trudne jest bezpośrednie porównanie kosztów dla ostatecznych odbiorców, tym bardziej, że w poszczególnych krajach zróżnicowany jest zakres obowiązywania poszczególnych biletów.

Porównanie cen biletów zawiera tabela 6.

Należy zauważyć, że ceny biletów w województwie śląskim są generalnie niższe, niż w regionach partnerskich, jednakże różnica ta jest aktualnie stosunkowo niewielka – z pewnością nie odpowiada różnicy w dochodach mieszkańców regionów, natomiast można poważnie dyskutować, czy odpowiada różnicy w jakości usług. Należy bowiem podkreślić, że za średnią pensję miesięczną mieszkaniec Walonii jest w stanie zakupić prawie 100 biletów miesięcznych, mieszkańcy Nord-Pas de Calais i Nadrenii Północnej-Westfalii – ok. 60 biletów miesięcznych, zaś mieszkaniec województwa śląskiego – jedynie 26 biletów (por. wykres 1).

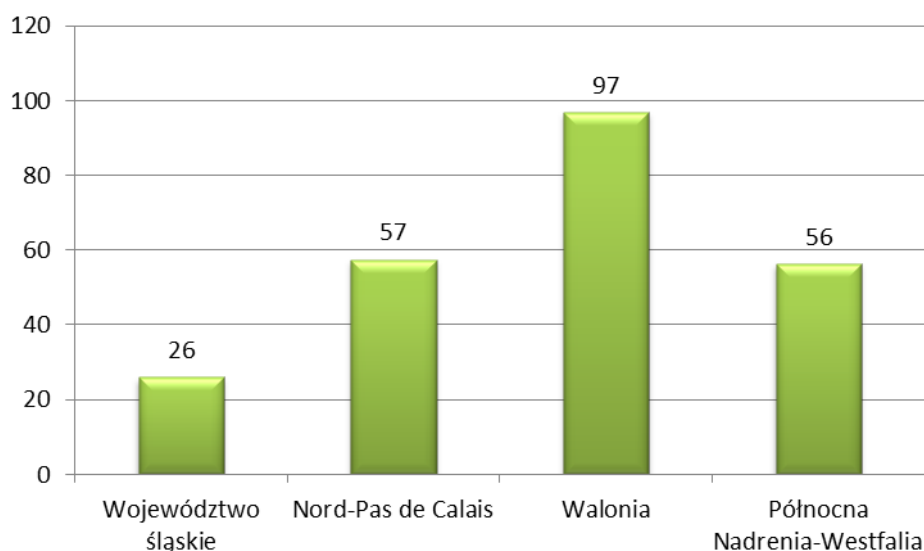
W województwie śląskim szczególnie niekorzystna sytuacja dotyczy osób, które podróżują na granicy związków taryfowych. Np. osoba podróżująca do pracy z Tychów do Katowic (z dala od dworca kolejowego) musi wykupić bilety miesięczne za łącznie 228 zł (bilet na jedną strefę KZK GOP oraz bilet pomarańczowy MZK Tychy), czyli kwotę wyższą od ceny biletu miesięcznego w aglomeracji Lille, w której z Tourcoing do Lille może podróżować nowoczesnymi tramwajami, metrem oraz często kursującymi pociągami i autobusami. Oczywiście jest to przypadek skrajny, aczkolwiek nieodosobniony.

Tabela 6. Porównanie cen biletów w poszczególnych regionach.

	Województwo śląskie	Region Nord-Pas de Calais	Region Walonii	Kraj Związkowy Nadrenia Północna-Westfalia
Przykładowe bilety jednorazowe	4,40 zł Bilet KZK GOP ważny godzinę z możliwością przesiadek w całej sieci	1,40€ Bilet Transpole jednorazowy (bez prawa do przesiadki)	1,70€ Standardowy bilet jednorazowy TEC (do 6 stref)	2,40€ bilet VRR ważny w obrębie jednego miasta kolej + komunikacja miejska, 90 minut z możliwością przesiadki
	38,00 zł Bilet jednorazowy na pociąg TLK z Bielska do Częstochowy	1,14€ Bilet Transpole nabywany w pakiecie 10 biletów	9,00€ Bilet TEC na 8 podróży w Charleroi (autobus + tramwaj)	8,70€ Pakiet 4 biletów VRR ważny w obrębie jednego miasta kolej + komunikacja miejska, 90 minut z możliwością przesiadki
		14,60€ Bilet TER z Lille do Dunkierki	13,50€ Bilet SNCB z Charleroi do Liege	17,00€ Bilet 2 godzinny na dowolną trasę w Nadrenii-Westfalii, kolej regionalna + całość komunikacji miejskiej
	12,00 zł Bilet dobowy MZK Tychy	4,10€ Bilet multimodalny (kolej, metro, tramwaj, autobus)	3,40€ Bilet TEC ważny w Liege	5,70€ Bilet dobowy VRR ważny w obrębie jednego miasta kolej + komunikacja miejska

	16,00 zł Bilet 24h KZK GOP	ważny w całej aglomeracji Lille	7,50€ Bilet TEC (auto-bus+tramwaj) ważny w całej Walonii	27,00€ Bilet ważny od 9 rano w dni powszednie lub przez cały dzień, kolej regionalna + całość komunikacji miejskiej w regionie
Przykładowe bilety miesięczne	138,00 zł Bilet sieciowy KZK GOP	48,70€ Bilet miesięczny w aglomeracji Lille (kolej, metro, tramwaj, autobus)		38,42€ – 60,75€ Bilet miesięczny VRR ważny w jednym mieście – cena zależy od tego, czy bilet nabywany jest jednorazowo, czy w formie abonamentu oraz od tego, czy obowiązuje cały dzień, czy od 9 rano
	112,00 zł Bilet pomarańczowy miesięczny MZK Tychy	46,50€ Analogiczny bilet zakupiony w formie kontraktu z automatycznym poborem opłaty z konta	35€ / ok. 25€ Bilet miesięczny w Liege nabywany odpowiednio co miesiąc lub w formule biletu rocznego (w przeliczeniu na miesiąc)	
	338,40 zł Bilet Śląski na odległość 100 km, ważny na całej sieci KZK GOP			142,31€ - 227,00€ Bilet miesięczny ważny na całej sieci VRR – zastrzeżenia jw.

Wykres 1. Porównanie liczby biletów miesięcznych możliwych do nabycia za średnią pensję brutto w poszczególnych regionach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6 (wytłuszczone ceny biletów) oraz danych Eurostat: Labour market statistics, 2011 Edition, Eurostat, Luxembourg 2008, dane za 2009 r. dla poszczególnych krajów członkowskich.

Taryfy stosowane w regionach partnerskich cechują się występowaniem rozwiązań o charakterze promocji, skierowanych do wybranych grup pasażerów, w myśl zasady, że nieco wysiłku pomaga uzyskać korzystniejsze ceny. W szczególności oznacza to tańsze bilety:

- dla osób korzystających z komunikacji po godzinie 9 rano w dni powszednie (i całodziennie w soboty i święta);
- dla osób kupujących karnety kilkuprzjazdowe;
- dla osób decydujących się na zakup „samoodnawialnych” biletów miesięcznych z opłatą pobieraną automatycznie z konta bądź karty kredytowej, lub biletów rocznych.

Różnica w polityce taryfowej dotyczy również biletów na okaziciela, bardzo praktycznych np. w przypadku rodzin, w których oboje małżonkowie pracują i wymiennie użytkują jeden, współposiadany samochód. W takiej sytuacji np. w Zagłębiu Ruhry wystarczy posiadanie standardowego biletu,

który w abonamencie kosztuje 55€. W KZK GOP należy kupić bilet sieciowy na wszystkie strefy za 160 zł, co w porównaniu do jakości usług i poziomu wynagrodzeń jest ceną dość wysoką. W sposób oczywisty zachęca to do zakupu drugiego samochodu.

Wybrane przypadki ulg socjalnych zostaną zaprezentowane w części 4.13.

4.8 Przedstawianie źródła finansowania, sposobu ustalania i wysokości dopłat (subwencji) dla transportu publicznego w zależności od rodzaju transportu

Generalnie rzecz biorąc wyróżnia się dwa podstawowe sposoby finansowania transportu zbiorowego:

- tzw. model netto, czyli płatności od organizatora transportu na rzecz operatora mające co do zasady pokryć deficyt generowany przez świadczone usługi; w modelu tym operator zachowuje przychody z biletów i ponosi tzw. ryzyko przychodowe;
- tzw. model brutto, czyli pokrywanie przez organizatora całości kosztów ponoszonych przez przewoźników – w modelu tym przychody trafiają do budżetu organizatora, zaś przewoźnik nie ponosi ryzyka związanego z liczbą przewożonych pasażerów.

Dodatkowo model brutto może być wzbogacony o kary i bonusy, związane z liczbą przewożonych pasażerów, zaś w każdym z modeli można stosować kary i bonusy, związane z poziomem jakości, mierzonym takimi wskaźnikami, jak punktualność, liczba niezrealizowanych kursów, czy poziom satysfakcji pasażerów.

Wielkość dopłaty może być ustalana na podstawie:

- rzeczywistych kosztów, poddawanych audytowi;
- kosztów ustalonych ex ante, w drodze negocjacji lub przetargu (w razie negocjacji – stosowany jest również audyt stawki ex post, w celu weryfikacji, czy operator nie uzyskał nadmiernego zysku, mogącego stanowić nielegalną pomoc publiczną).

W regionach partnerskich istnieje silne zróżnicowanie stosowanych modeli, zwłaszcza w zakresie netto-brutto, zaś dyskusja o ich wadach i zaletach jest prowadzona szeroko wśród praktyków, czego przykładem były również przeprowadzone wywiady. Konkluzją jest przede wszystkim stwierdzenie, że wiele zależy od uregulowań lokalnych.

Istnieje natomiast dominujące przeświadczenie, że niezależnie od wybranego modelu netto lub brutto, sumy wypłacane przewoźnikom winny być ustalane z góry, albowiem w przeciwnym przypadku operatorzy nie są zmotywowani do oszczędnego gospodarowania po stronie kosztowej – aczkolwiek od tej zasady istnieją wyjątki, czego przykładem jest finansowanie kolejowych połączeń międzywojewódzkich w Polsce.

W Polsce przyjęto się finansowanie kolei w modelu netto, zaś komunikacji miejskiej w modelu brutto i to rozwiązanie – także w województwie śląskim – dominuje. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest tradycyjne samodzielne układanie rozkładów jazdy, stanowienie taryf oraz sprzedaż biletów przez przewoźników kolejowych – przy tak dużym zakresie kompetencji rzeczą naturalną jest przejście odpowiedzialności za skutki podejmowanych decyzji.

Natomiast w komunikacji miejskiej duża liczba przewoźników konkurujących o zlecenia sprawia, że w celu koordynacji sieci kompetencje w zakresie rozkładu jazdy, taryf i sprzedaży biletów pozostają po stronie publicznej. Podejmujący decyzje powinien ponosić ich skutki, a zatem stosuje się model brutto, przy czym wyjątkami są niektóre miasta, w których występuje jeden przewoźnik, o dużym zakresie kompetencji (do niedawna było tak w Częstochowie).

Jak już wspomniano, w regionach partnerskich występuje duże zróżnicowanie rozwiązań omawianego problemu. Co do zasady zarówno Nord-Pas de Calais, jak i Walonia stosują model netto w rozliczeniach z przewoźnikami kolejowymi (SNCF, SNCB) oraz z przewoźnikami autobusowymi (TEC, Keolis). Model ten wynika z faktu, że przewoźnicy ci kompleksowo zarządzają sieciami i w związku z tym powinni ponosić za to odpowiedzialność, dodatkowo zaś aparaty zarządcze organów publicznych nie są (i dzięki przyjętym rozwiązaniom – nie muszą być) zbyt rozbudowane.

Natomiast w Nadrenii Westfalii coraz więcej umów z przewoźnikami kolejowymi podpisywanych jest w formule brutto i obecnie formuła ta ma charakter dominujący. Jest to uzasadniane mniejszymi barierami wejścia (kontrakty netto zawsze faworyzują dotychczasowych przewoźników, co już omawialiśmy na przykładzie Keolis w Lille) oraz precyzyjnym określeniem wymogów jakościowych przez zamawiającego – czyli związki komunikacyjne o dość rozbudowanych strukturach (w porównaniu z liczbą pracowników odpowiadających za transport publiczny w typowych władzach regionalnych).

Podobnie co do zasady w formule brutto wynagradzaniu są podwykonawcy przewoźników komunalnych w Niemczech i Belgii.

Ustalenie całkowitej wysokości subwencji do transportu publicznego w poszczególnych regionach jest bardzo trudne, ze względu na wielość strumieni, na które składają się w szczególności, ale nie wyłącznie dopłaty do eksploatacji (płacone zarówno przez władze lokalne, jak i władze regionalne), granty inwestycyjne, płatności specjalne w związku z honorowaniem ulg, organizacją przewozów szkolnych itp. Ciekawym rozwiązaniem w tym zakresie jest rozwiązanie belgijskie, w którym pracodawca ma obowiązek refinansować pracownikowi 75% kosztów biletu okresowego, a z kolei pracownik ma prawo do odliczenia 20% tego refinansowania w formie ulgi podatkowej. W oczywisty sposób wpływa to na konkurencyjność transportu publicznego, ale jednocześnie tworzy dodatkowy strumień dotacji, którego wielkość jest trudna do identyfikacji i zniekształca obraz sytuacji (należy jednak zauważyć, że nie doprowadziło to nadmiernego wzrostu cen biletów jednorazowych).

Mimo trudności z pozyskaniem jednoznacznych informacji, udało się ustalić, że:

- generalnie we Francji i Belgii stopień pokrycia dochodów wpływami z biletów wynosi ok. 30%; całość dotacji Walonii do komunikacji wynosi 500 mln euro rocznie, wraz z inwestycjami infrastrukturalnymi, zaś w aglomeracji Lille – dotacja do przewozów wynosi 170 mln euro rocznie (przychody z biletów – 70 mln euro), co skutkowało całkowitym wstrzymaniem inwestycji; w skali regionu dotacja do sieci kolei TER wynosi ok. 250 mln euro, co stanowi 20% budżetu regionu;
- w Niemczech stopień pokrycia kosztów wpływami z biletów wynosi u przewoźników komunalnych ok. 80%, zaś na kolei – 50%, przy czym są to wyniki znacznie lepsze od średniej krajowej; roczny budżet przeznaczony na transport zbiorowy Północnej Nadrenii-Westfalii wynosi (wraz z dopłatami do inwestycji) ok. 1-1,5 mld euro, z czego ok. 860 mln euro wydawanych jest na kolej, ok. 100-150 milionów euro na przewozy szkolne i 30 mln euro na bilety socjalne.

Należy podkreślić, że wyższy poziom deficytowości usług w krajach partnerskich wynika z dwóch czynników – po pierwsze jest to oczywiście duże rozbudowanie oferty, po drugie jednak – w każdym z tych krajów istnieje bardzo silna rola monopolu komunalnych i związków zawodowych, co poważnie zwiększa koszty.

Należy również zauważyć, że wprowadzić jeszcze nie województwo śląskie, ale np. Warszawa zaczyna się zbliżać do poziomu finansowania komunikacji miejskiej w regionach partnerskich. Bilety pokrywają tam ok. 35% kosztów bieżących funkcjonowania transportu miejskiego, zaś dotacja do komunikacji miejskiej zbliża się powoli 1 miliarda złotych (a łącznie z prowadzonymi inwestycjami – wartość tę przekracza), przy ok. 1,5 mln mieszkańców.

4.9 Sposób organizacji i rozliczanie zintegrowanego systemu sprzedaży biletów

W teorii organizacji i rozliczania zintegrowanych systemów sprzedaży biletów wyróżnia się trzy podstawowe metody podziału :

- rozliczenia ryczałtowe – określone kwotowo (czyli np. przewoźnik kolejowy otrzymuje stałą kwotę 200 mln zł rocznie za honorowanie pełnej gamy biletów komunikacji miejskiej) lub jako udział w sprzedaży biletów (czyli np. z każdego biletu komunikacji miejskiej, obowiązującego również na kolei, przewoźnik kolejowy otrzymuje 40%);
- rozliczenia zależne od pracy eksploatacyjnej (z uwzględnieniem ewentualnych mnożników, obrazujących zróżnicowany poziom kosztów);
- rozliczenia zależne od liczby przewożonych pasażerów.

W obu regionach partnerskich, w których funkcjonują zintegrowane systemy sprzedaży biletów, tj. w Nord-Pas de Calais i Północnej Nadrenii-Westfalii stosowany jest trzeci z przedstawionych modeli. Jest on o tyle korzystny, że motywuje operatorów do aktywnego pozyskiwania pasażerów, korzystających z taryf zintegrowanych.

W celu podziału przychodów, w określonych momentach dokonuje się szczegółowych badań struktury taryfowej, na podstawie których określana jest ruchliwość poszczególnych pasażerów, korzystających z taryf zintegrowanych, a także jest ona przypisywana do konkretnych operatorów. W najbardziej skomplikowanej odmianie tego sposobu rozliczeń (stosowanej w Niemczech) oznacza to również, że przedsiębiorstwo komunikacyjne otrzyma inny przychód z jednego pasażera, korzystającego z biletu jednorazowego (bardziej dochodowy dla całego systemu), a inny – z jednego pasażera korzystającego z określonego rodzaju biletu okresowego (mniej dochodowy dla całego systemu). Ma to na celu jak najdokładniejsze odzwierciedlenie przez taryfę zintegrowaną normalnych mechanizmów rynkowych.

Należy podkreślić, że w chwili obecnej rozliczenia te dokonywane są w regionach partnerskich bez kosztownych systemów biletu elektronicznego, wyłącznie na podstawie badań ankietowych.

W zakresie podmiotowym, w Nord-Pas de Calais rozliczenia dokonywane są pomiędzy Keolisem i SNCF (a zatem samodzielnie jednostkami jednego holdingu).

W Północnej Nadrenii-Westfalii struktura jest bardziej skomplikowana, albowiem za rozliczeń dokonuje się dwufazowo:

- środki ze sprzedaży biletów w zintegrowanej taryfie landowej dzielone są pomiędzy związki taryfowe;
- ogół przychodów związków taryfowych dzielony jest pomiędzy przewoźników, operujących w modelu netto (czyli głównie miejskich).

Należy przy tym pamiętać, że sprzedaż biletów dokonywana jest przez pojedynczych przewoźników, a zatem fizyczne przepływy gotówkowe mają charakter clearingowy, czyli wyrównujący – z uwzględnieniem dotacji, a nie pełnych płatności. Jest to jednak kwestia techniczna.

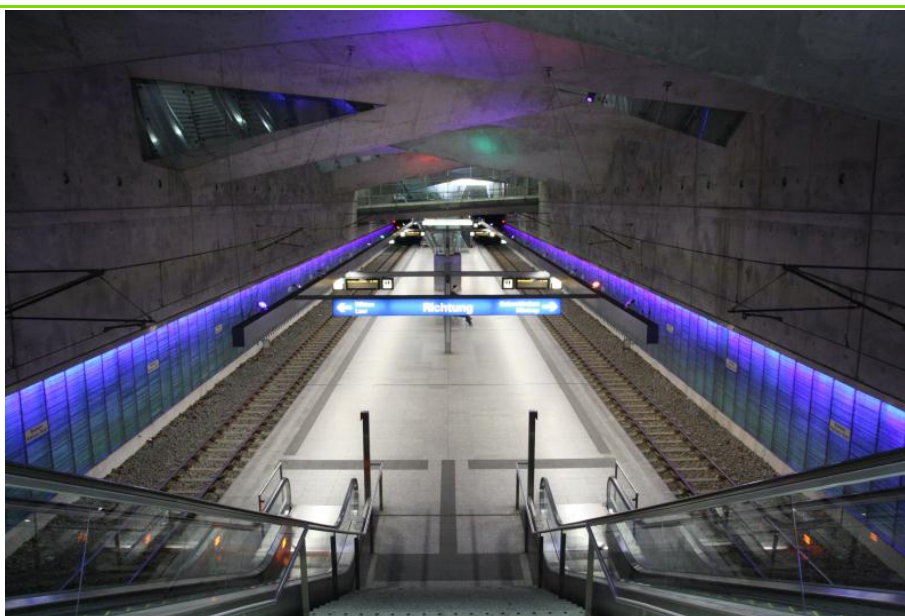
4.10 Przedstawienie technologii świadczenia usług, w tym wskazanie innowacyjnych rozwiązań

W omawianych regionach stosuje się zróżnicowane technologie świadczenia usług komunikacyjnych, jednakże ich podstawy oparte są w zasadzie o rozwiązania znane od lat.

Jeśli chodzi o tradycyjne usługi komunikacji zbiorowej, to największymi innowacjami są bezobsługowe metro w Lille oraz podziemne tramwaje w miastach Północnej Nadrenii-Westfalii, aczkolwiek oba te rozwiązania liczą sobie już kilka dekad i budzą pewne kontrowersje.

W przypadku metra w Lille, nawet przedstawiciel związku metropolitalnego Lille przyznał, że błędem była budowa jednej z linii metra w tej samej relacji, w której dostępne są (kursujące innymi trasami) tramwaj i kolej. W ten sposób metro przyciąga wielu pasażerów kolei, gdyż czas przejazdu jest krótszy, dzięki dużej częstotliwości. Gdyby nie było metra, pociągi mogłyby kursować szybciej, straty społeczne byłyby niewielkie, zaś oszczędności finansowe byłyby pokaźne.

Zdjęcie 12. Nowo otwarta podziemna stacja tramwajowa w Bochum – podziemne tramwaje budowane od prawie pół wieku w Północnej Nadrenii-Westfalii budzą kontrowersje.



Natomiast tramwaje podziemne w Zagłębiu Ruhry (por. zdjęcie 12) zostały skrytykowane przez przedstawiciela organizacji pozarządowych słowami „teraz tramwaje jeżdżą szybciej, podróże trwają tyle samo, a wszystko razem kosztuje dużo więcej”. Nie bez powodu na przykład w miastach byłego NRD zrezygnowano z budowy podziemnych tuneli na rzecz przyspieszania ruchu poprzez wprowa-

dzenie sygnalizacji świetlnych wzbudzanych przez tramwaje (obecnych również w regionach partnerskich). Mimo to, w Dusseldorfie kontynuowana jest budowa podziemnych linii tramwajowych.

Ciekawą i budzącą mniej kontrowersji innowację z zakresu komunikacji tramwajowej można zaobserwować w Oberhausen (por. zdjęcie 13). W ramach rewitalizacji położonych w pobliżu centrum terenów przemysłowych (omówionej szerzej w częściach 5.5 i 7.3) stworzono tam nową oś komunikacyjną, którą miał stanowić szybki tramwaj. Jednak ze względu na to, że sensowne było podprowadzanie w tej osi jedynie jednej linii tramwajowej, zdecydowano się na wyasfaltowanie torowiska i wpuszczenie na nie również autobusów.

Efekt jest jednoznacznie pozytywny – na nowym odcinku podróżuje się bardzo szybko, pojazdy kursują rzeczywiście „co chwilę” i to nawet w dni świąteczne, zaś pasażerowie uzyskują bezpośrednie połączenia do bardzo wielu miejscowości, dzięki temu, że nie są zmuszani do przesiadek w tramwaj.

Zdjęcie 13. Otwarta w 1996 roku linia szybkiego tramwaju w Oberhausen jest dostępna również dla autobusów – jest to rozwiązanie wzorcowe.



Należy podkreślić, że każdy z planowanych regionów planuje również wprowadzenie technologii biletów opartych o karty bezstykowe, aczkolwiek projekty te są planowane dość powoli, ze względu na konieczność kompromisu co do technologii oraz dopracowania modelu rozliczeń. Obecnie karty bezstykowe funkcjonują jedynie w Północnej Nadrenii-Westfalii i dotyczą jedynie abonamentów.

Regiony partnerskie przywiązują natomiast dużą wagę do uzupełniania systemów komunikacji publicznej o rozwiązania o charakterze komplementarnym i wykazują w tym zakresie znacznie większą innowacyjność.

We wszystkich regionach od lat tworzy się systemy parkingów Park&Ride, przy czym w zależności od regionu mają one charakter parkingów wielkopoziomowych (najczęściej spotkane we Francji – por. zdjęcie 35 w rozdziale 5.7) lub jednopoziomowych. Z wywiadów wynika, że najlepiej oceniane są parkingi jednopoziomowe (por. zdjęcie 13), położone na terenach nisko zurbanizowanych, przy peryferyjnych przystankach, zapewniających jednak atrakcyjny dojazd do centrów aglomeracji. W takich terenach koszty systemu są bowiem najniższe, zaś potrzeba organizacji dojazdów wła-

snymi środkami transportu – najpilniejsza, gdyż nie ma możliwości organizacji wysokiej jakości systemu transportu publicznego, konkurencyjnego wobec samochodu.

Zdjęcie 14. Jednopoziomowy Park&Ride nie generuje znaczących kosztów inwestycji oraz obsługi, pozwala natomiast przekonać użytkowników samochodów do skorzystania z transportu publicznego na tych ciągach, na których jest on rzeczywiście atrakcyjny.



Podstawowym innowacyjnym rozwiązaniem stosowanym we wszystkich regionach partnerskich są systemy rowerów publicznych (por. zdjęcie 15). Obserwacje wykazały, że systemy te cieszą się umiarkowanym zainteresowaniem (w Warszawie sukces był jednak znacznie większy). Pewne wątpliwości budzi jednak wdrażanie takiego rozwiązania w warunkach polskich, gdzie potencjalne koszty zniszczeń są wysokie, dodatkowo zaś wciąż brak jest infrastruktury ścieżek rowerowych.

Zdjęcie 15. Systemy rowerów publicznych są dostępne w każdym z regionów partnerskich i uzupełniają rozbudowę infrastrukturę dla transportu rowerowego – nie cieszą się jednak tak wielkim powodzeniem, jak np. w Warszawie.



Znacznie ciekawsze wydają się napotkane w niektórych miastach regionów partnerskich przechowanie rowerów, lokowane w punktach o dużej wymianie podróży, zwłaszcza na centralnych dworcach kolejowych w średniej wielkości miastach, z niezbyt atrakcyjnymi sieciami komunikacji zbiorowej. Mogą one mieć charakter zadaszonych, otwartych obiektów, w których rowery przypina

się przy użyciu własnych zapieć, jednakże ciekawym modelem – zwłaszcza w kontekście polskim – są przechowalnie z obsługą, która pilnuje powierzonych podjazdów, a także wykonuje drobne naprawy, w trakcie kiedy pasażer odbywa dalsze etapy podróży (por. zdjęcie 16). Oczywiście obiekty takie mają sens na dworcach o odpowiedniej wielkości.

Przechowalnie takie w naturalny sposób zachęcają do dojazdów rowerami do dworców kolejowych, ale także stanowią narzędzie aktywizacji zawodowej i społecznej osób, które znajdują w nich pracę.

Zdjęcie 16. Rozwiązaniem o dużych perspektywach implementacji w Polsce są obsługowe przechowalnie rowerów na dworcach kolejowych.



Kolejną usługą stanowiącą innowacyjne uzupełnienie transportu zbiorowego, stosowaną i chwaloną w regionach partnerskich, są usługi Car Sharing, polegające na oferowaniu pasażerom komunikacji miejskiej (i nie tylko) krótkoterminowego wynajmu samochodów, dostępnych w wielu miejscach miasta. Rozwiązanie takie sprawia, że obniża się potrzeba posiadania samochodu, gdyż w razie rzeczywistej konieczności skorzystania z auta – istnieje taka możliwość bez ponoszenia kosztów stałych oraz problemów związanych z jego utrzymaniem. W efekcie przy pozostałych podróżach rośnie atrakcyjność transportu zbiorowego.

Respondenci w wywiadach zwrócili również uwagę, że podstawowym środkiem zapewniającym powodzenie transportu publicznego w przyszłości jest redefinicja oferowanej usługi, która z usługi przewozowej powinna zamienić się w usługę mobilności (por. zdjęcie 17, patrz również dane w załączniku 1). Oznacza to nie tylko kompleksowość oferty, ale również zmianę systemu sprzedaży, polegającą na doradztwie w doborze najlepszych środków transportu, adekwatnych do danej potrzeby.

Zdjęcie 17. Biuro obsługi klienta Transpole nie nosi nazwy „Punktu obsługi pasażera”, lecz „Multimodalnego salonu handlowego”.



Reasumując należy stwierdzić, że badane regiony wskazują raczej, że w transporcie zbiorowym receptą na sukces jest stosowanie sprawdzonych rozwiązań, uzupełnionych o nowoczesne dodatki, niż nadmierna innowacyjność.

4.11 Metody i narzędzia podnoszenia jakości świadczonych usług

Z systemowego punktu widzenia, podstawowym narzędziem podnoszenia jakości świadczonych usług komunikacji publicznej są kontrakty netto, motywujące przewoźników do rzeczywistej troski o pozyskiwanie dużej liczby pasażerów, albowiem wówczas każdy dodatkowy pasażer ma znaczny wpływ na zysk operatora.

Alternatywą jest stosowanie modelu brutto, a w nim zarówno różnego rodzaju bonusów (finansowych lub w formie przedłużenia czasu obowiązywania kontraktu) dla operatorów, którzy uzyskają dobre wyniki w badaniach satysfakcji pasażerów, a także również systemu kar i kontroli, związanych z takimi parametrami, jak czystość, punktualność, liczba kursów niezrealizowanych, bądź zrealizowanych niewłaściwym taborem itp.

Doprowadza to do troski przewoźników o szereg szczegółów, tworzących wysoką jakość, takich jak chociażby odpowiednie wyposażenie i czystość pojazdów, czy ogromne dopracowanie informacji pasażerskiej, opisane szczegółowo w kolejnym rozdziale.

Na poziomie operacyjnym do rozwiązań podwyższających jakość należy zaliczyć:

- poprawę punktualności i skrócenie czasów przejazdów, poprzez stosowanie priorytetu dla pojazdów komunikacji zbiorowej oraz wydzielanie ich z ruchu;
- budowę atrakcyjnych, intermodalnych centrów przesiadkowych;
- dużą dostępność biletów u kierowców oraz osobiste doradztwo kierowców w zakresie korzystania z komunikacji miejskiej;
- bardzo konsekwentne stosowanie cyklicznych rozkładów jazdy;
- stosunkowo dużą podaż miejsc między szczytami.

Rozwiązaniem poważnie różniącym województwo śląskie i regiony partnerskie jest aktywne podejście samorządów zagranicznych do przyspieszania ruchu pojazdów komunikacji miejskiej oraz poprawy ich punktualności poprzez stosowanie takich rozwiązań inżynierskich, jak:

- wydzielone pasy dla autobusów komunikacji miejskiej, w szczególności we Francji często pasy dla autobusów wydzielane są na jezdni o przeciwnym kierunku jazdy (pas wewnętrzny), aby utrudnione było nielegalne korzystanie z takiego pasa przez pojazdy nieuprawnione;
- systemy sterowania sygnalizacją świetlną wykrywające pojazdy komunikacji miejskiej i nadające im priorytet (w formie wydłużania lub wydłużania i skracania faz), w celu skrócenia czasów oczekiwania na zielone światło.

Należy podkreślić, że takie rozwiązania są bardzo ważne i korzystne z wielu względów – po pierwsze poprawiają jakość komunikacji zbiorowej nie tylko poprzez skrócenie czasu przejazdów, ale również poprzez zmniejszenie ich zróżnicowania. Po drugie zaś - przyczyniają się do obniżenia kosztów, gdyż wyższe prędkości oznaczają, że do obsługi tej samej liczby pasażerów potrzebna jest mniejsza liczba pojazdów i kierowców.

Kolejną cechą charakterystyczną komunikacji w regionach partnerskich są atrakcyjnie wyglądające centra przesiadkowe, gwarantujące dostępność w jednym miejscu zarówno komunikacji kolejowej, jak i autobusowej (por. zdjęcie 18). Należy jednak zaznaczyć, że pod tym względem niektóre miasta (zwłaszcza położone na peryferiach aglomeracji) nie mają się czego wstydzić – ich dworce są wprawdzie mniej eleganckie, ale czyste (jak w Wodzisławiu), a w niektórych przypadkach stanowią całkiem okazałe obiekty (jak na przykład w Rybniku – por. for 19). Piętą achillesową jest kiepskie powiązanie nowych terminali autobusowych z dworcami kolejowymi (np. w Rybniku).

Zdjęcie 18. Terminal autobusowy przy dworcu kolejowym w Armentieres.



Zdjęcie 19. Dworzec autobusowy w Rybniku jest świadectwem dużej troski samorządów poza GOP o jakość komunikacji. Jest on również estetyczny, co jego zagraniczne odpowiedniki – zaletą jest poczekalnia, zaś wadą – gorsze zadaszenia na, niewidocznych na zdjęciu, stanowiskach przystankowych.



Istotną różnicą w podejściu pomiędzy śląskim systemem komunikacji zbiorowej, a jego odpowiednikami w regionach partnerskich jest podejście do dystrybucji biletów oraz udzielania informacji pasażerom.

W województwie śląskim dostępność biletów jest wprawdzie w większości miast bardzo dobra, ze względu na istnienie dużej sieci kiosków i kolektur biletowych, jednakże w kioskach tych trudno jest znaleźć wyczerpującą informację, dotyczącą np. uprawnień do ulg, czy też optymalnej trasy przejazdu. Również podejście kierowców do tych aspektów informacji jest zróżnicowane – i to nie tylko w zależności od organizatora, ale również indywidualnej osoby.

Tymczasem w regionach partnerskich widać znacznie bardziej systemowe podejście do kwestii związanych z „miękkimi” aspektami obsługi pasażera:

- przedsiębiorstwa komunikacyjne posiadają liczne centra obsługi klienta (por. zdjęcie 17 w poprzednim rozdziale), które służą wyczerpującymi informacjami, a nie są jedynie prowizyjnymi sprzedawcami biletów;
- kierowcy z reguły sprzedają pełną gamę biletów, są także przeszkoleni ze współpracy z klientami (choć zdarzają się oczywiście „czarne owce”);
- na sieci Bogestra w Zagłębiu Ruhry w tramwajach pracują konduktorzy, sprzedający i kontrolujący bilety, a także udzielający informacji;
- z kolei w metropolii Lille na stacjach metra widoczna jest duża liczba personelu, służącego różnorodnymi informacjami, ale także pełniącego funkcję ochrony i kontroli biletów.

Z wywiadów wynikało, że dwa ostatnie działania mają charakter łączący poprawę jakości komunikacji miejskich z aktywizacją bezrobotnych (podobne działania były zresztą podejmowane niegdyś przez bytomski PKM).

Kolejną cechą charakterystyczną miast partnerskich jest bardzo konsekwentne stosowanie cyklicznych rozkładów jazdy – występujących również w miastach województwa śląskiego, jednak z mniejszą konsekwencją. Są one szczególnie ważne na liniach kursujących co 15 minut lub rzadziej,

a takich w warunkach konurbacji jest z reguły bardzo dużo, gdyż umożliwiają pasażerom zapamiętywanie rozkładów jazdy, a przez to – skrócenie efektywnego czasu podróży oraz poprawę postrzeganej jakości.

I wreszcie ostatnią cechą różniącą regiony partnerskie od miast województwa śląskiego jest generalnie rzadsze sięganie po tak zwane „dodatki”, czyli autobusy i tramwaje kursujące tylko w szczycie przewozowym, a także efektywniejsze planowanie rozkładów jazdy, jeśli chodzi o stosunek czasu jazdy do czasu postojów.

W Polsce – w tym także w województwie śląskim – stawka rozliczeniowa pomiędzy przewoźnikami, a organizatorami komunikacji miejskiej jest z reguły oparta na liczbie wozokilometrów. W efekcie doprowadza to do redukcji oferty w szczycie oraz wydłużenia czasu postojów na pętach, albowiem organizatorzy mają wrażenie, że zmniejszając liczbę kursów, redukują pełne koszty wynikające z liczby „zaoszczędzonych” wozokilometrów. Tak naprawdę jednak redukują jedynie koszty stałe, zaś koszty zmienne w długim okresie przenoszone są na pozostałe kursy, a zatem wiele kosztów w systemie pozostaje.

W regionach partnerskich takich zjawisk się nie obserwuje, co może wynikać z faktu, że zarówno Transpole, jak i TEC oraz przewoźnicy komunalni w Zagłębiu Ruhry operują w modelu netto, zaś dwaj ostatni znają zasady zarządzania ofertą na tyle dobrze, że w trosce o niskie koszty przekazują podwykonawcom zoptymalizowane rozkłady jazdy.

4.12 Organizacja systemu informacji pasażerskiej

Organizacja systemu informacji pasażerskiej w województwie śląskim jest zróżnicowana. Generalnie zastrzeżeń nie można mieć do informacji o rozkładach jazdy podawanych na przystankach, zaś coraz więcej miast inwestuje w systemy dynamicznej informacji pasażerskiej, chociaż ich efektywność, rzeczywista przydatność dla pasażerów i jakość działania może budzić wątpliwości – mimo wielotysięcznych inwestycji (por np. zdjęcie 20).

Systemy dynamicznej informacji pasażerskiej można spotkać również w miastach partnerskich (por. np. fot. 36 w części 5.7), jednakże dużo większe wrażenie robi dobrze przygotowany system informacji papierowej, w szczególności duża liczba map i schematów, dostępnych na stacjach, przystankach i w pojazdach. Należy podkreślić, że jest to cecha łącząca bez wyjątku wszystkie trzy regiony partnerskie, a także wybranych, staranniejszych organizatorów w województwie śląskich (por. for. 21), aczkolwiek ich działania wciąż nie są tak konsekwentne, szeroko zakrojone, a przede wszystkim – skoordynowane, jak w przypadku regionów partnerskich.

Zdjęcie 20. Nie działający system dynamicznej informacji pasażerskiej na dworcu w Rybniku.



Zdjęcie 21. Mapa sieci komunikacyjnej na dworcu w Rybniku – nie wygląda zbyt okazale, ale jest niewątpliwym ułatwieniem dla pasażerów.



Przykładem dobrej praktyki może być tutaj wyposażenie wszystkich większych przystanków w Dusseldorfie w schematy sieci komunikacyjnej miasta, a także w mapki okolicy przystanku, z lokalizacją stanowisk innych linii. Całości dopełniają informacje taryfowe (por. zdjęcie 22).

Zdjęcie 22. Gablota informacyjna na przystanku w Düsseldorfie zawiera schemat sieci, mapę rozlokowania poszczególnych stanowisk danego przystanku, a także cennik biletów i informacje o sposobie ich zakupu.



W Lille w standardzie wyposażenia stacji metra są mapy okolicznych ulic, pomagające znaleźć konkretny adres po dojechaniu do stacji metra (por. zdjęcie 23). Dodatkowo w bardzo wielu miejscach rozwieszane są ujednolicone schematy całej sieci, wraz ze zbliżeniami centrów wszystkich większych miast metropolii (zdjęcie 24). Taki sam schemat jest również rozdawany pasażerom w centrach obsługi klientów – jego ujednolicenie bez wątpienia stanowi czynnik ułatwiający orientację: pasażer tę mapę z reguły zna i szuka konkretnych treści, a nie na nowo zapoznaje się z przyjętymi oznaczeniami.

Zdjęcie 23. Na stacjach metra w Lille można znaleźć szczegółowe mapy okolic...



Zdjęcie 24.... oraz schemat całej sieci wraz ze zbliżeniami na centra poszczególnych miast.



O dobrą informację dla pasażerów regiony partnerskie dbają również w czasie, kiedy pasażer jest w podróży. Do dobrych praktyk należą zwłaszcza stosowane w Północnej Nadrenii-Westfalii:

- zapowiedzi następnych przystanków, realizowane nawet, jeśli pojazd nie posiada urządzeń automatycznych – wówczas przystanki zapowiada kierowca przez mikrofon (stosowane np. w tramwajach Bogestra);
- zapowiedzi głosowe następnych przystanków, zawierające również możliwości przesiadki, zwłaszcza do kolei;
- ujednolicone schematy sieci komunikacji szynowej w całym landzie, dostępne we wszystkich pociągach, niezależnie od przewoźnika (por. zdjęcie 25).

Zdjęcie 25. Schemat regionalnej komunikacji szynowej w Północnej Nadrenii-Westfalii jest ujednolicony przez władze kraju związkowego dla wszystkich przewoźników i obejmuje teren trzech związków, odpowiedzialnych za organizację tej gałęzi transportu.



Należy również wspomnieć o bardzo wysokiej jakości papierowej informacji o rozkładzie jazdy w transporcie kolejowym. Bez wątpienia świetnym pomysłem jest prezentowanie rozkładów jazdy S-Bahn w Zagłębiu Ruhry w formie zbliżonej do rozkładów jazdy komunikacji miejskiej (por. zdjęcie 26). Rozkłady te dla osób korzystających na co dzień głównie z autobusów i tramwajów są znacznie czytelniejsze, od tradycyjnych rozkładów kolejowych, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwość rozpoznania, które połączenia kursują w dni powszednie, a które w niedziele i święta (należy wspomnieć, że podobne rozwiązanie stosuje również warszawska SKM).

Oczywiście nowa forma prezentacji rozkładów jazdy uzupełnia starą, typową dla kolei.

Zdjęcie 26. Rozkłady jazdy S-Bahn w zagłębiu Ruhry są prezentowane nie tylko w formie tradycyjnych rozkładów kolejowych, ale również w formie, do której przyzwyczajeni są pasażerowie autobusów i tramwajów.

The image shows two train timetables for S-Bahn in the Ruhr region. The left timetable is for the route Dortmund Hbf to Solingen Hbf, and the right timetable is for the route Hattingen Mitte to Oberhausen Hbf. Both timetables are presented in a clear, easy-to-read format with columns for departure times and train numbers. The timetables are displayed on a board with a yellow background and black text. The DB logo is visible at the bottom of each timetable.

Kolejną dobrą praktyką jest wyposażenie niemieckich automatów biletowych w funkcję wyszukiwania połączeń z możliwością wydruku bez zakupu biletów – bardzo przydatną dla osób posiadających bilety okresowe. Przykład takiego planu można znaleźć na zdjęciu 27.

Zdjęcie 27. Automaty biletowe w Niemczech umożliwiają wydrukowanie planu podróży bez zakupu biletu

The image shows a printed train travel plan (Reiseplan) from a DB Bahn ticket machine. The plan is for a journey from Recklinghausen Hbf to Düsseldorf-Derendorf. It includes departure times, platform numbers, and train numbers. The plan is printed on a white background with black text. The DB logo is visible at the top left. The plan is titled 'REISEPLAN' and 'DATUM: Mo 15.10.12'. The journey is from 'Recklinghausen Hbf' to 'Düsseldorf-Derendorf'. The plan includes a table with columns for 'BAHNHOF/HALTESTELLE', 'UHR', 'GLEIS', 'ZUG', and 'BEMERKUNG'. The plan also includes a note about taxi fares and a warning to check for changes at the station.

BAHNHOF/HALTESTELLE	UHR	GLEIS	ZUG	BEMERKUNG
Recklinghausen Hbf	ab 21:18	1	RB 11244	
Essen Hbf	an 21:41	21		
Düsseldorf-Derendorf	ab 21:48	12	S 6	
	an 22:24	1		

Bitte Änderungen vor Ort beachten.
TAXI: 22456 (69 ct/Min. von Mobil)

697607905 15.10.12 21:04

Angaben ohne Gewähr

Innym ciekawym i niedrogim rozwiązaniem zaobserwowanym w Północnej Nadrenii-Westfalii jest dobre oznakowanie przystanków transportu szynowego, które mogą być niewidoczne z ciągów pieszych, a przez to potencjalni użytkownicy mogą nie mieć świadomości ich funkcjonowania.

Do takich rozwiązań zaliczyć można:

- umieszczanie na przystankach kolejowych podświetlanych kasetonów z logo DB oraz S-Bahn;
- umieszczanie na przystankach podziemnych tramwajów dużego logo „U-Stadtbahn”;
- umieszczanie w pobliżu przystanków analogicznych znaków graficznych, wraz z oznakowaniem kierunku dojścia i odległości (por. zdjęcie 27).

Zdjęcie 28. Niewidoczne z głównych ulic przystanki kolejowe oraz podziemnych tramwajów są w regionach partnerskich z reguły dobrze oznakowane – na zdjęciu przykład z Gelsenkirchen, obrazujący dojście do podziemnego dworca tramwajowego.



4.13 Zarysowanie w ramach systemu transportu publicznego problemu wykluczenia społecznego

W poszczególnych regionach stosuje się również szereg zniżek oraz biletów socjalnych. O ile jednak w Polsce system zniżek i biletów socjalnych jest w sztywny sposób określony ustawowo (i w efekcie trafia nie tylko do osób potrzebujących) i bardzo rozbudowany, to w regionach partnerskich ma on charakter znacznie mniej rozbudowany i kształtowany lokalnie. Co istotne, jest też znacznie mniej uprawnień do przejazdów ulgowych, a częściej operuje się ofertami specjalnymi, zaś warunkiem skorzystania z nich jest spełnienie konkretnych warunków dochodowych lub otrzymywania określonych zasiłków z pomocy społecznej (co de facto również oznacza warunek dochodowy, ale bez konieczności odrębnej weryfikacji).

Przykładowo w aglomeracji Lille dostępne są zniżkowe bilety dla emerytów, przy czym specjalne oferty dostępne są dla osób o dochodach poniżej 300€ miesięcznie – takie osoby mogą nabyć bilet roczny za niewiele ponad 100€. W przypadku osób o dochodach przekraczających tę kwotę, bilet roczny kosztuje ponad 250€. Dostępne są również zniżkowe bilety miesięczne, a także karnety 10-przejazdowe dla emerytów. Te ostatnie kosztują 9,1€. Analogiczne oferty stosowane są we wszystkich regionach partnerskich, nie są to jednak bilety bezpłatne – w związku VRR osoby otrzymujące świadczenia społeczne (w tym dodatki mieszkaniowe) upoważnione są do zakupu biletu ważnego w całej sieci w miejscu zamieszkania za 30€. Co ważne, dotyczy to również osób pracujących, jednak źle zarabiających – w Polsce brak jest udogodnień dla takich osób.

Ciekawą praktyką są bilety semestralne stosowane w Północnej Nadrenii-Westfalii. Samorząd studentów danej uczelni może pojąć decyzję o przystąpieniu danej uczelni do systemu biletów semestralnych, polegających wykupie biletów dla wszystkich studentów z opłat semestralnych, wnoszonych przez studentów obowiązkowo w każdej uczelni. Po przegłosowaniu decyzji o wykupie biletów semestralnych opłata semestralna zwiększa się o cenę biletu. Bilet taki kosztuje ok. 50€ za cały se-

mestr i może obowiązywać – w zależności od ceny – na terenie całego kraju związkowego, lub pojedynczego związku taryfowego. W praktyce do systemu biletów semestralnych przystępują wszystkie uczelnie.

Tematyka związana z pozacenowymi aspektami przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu będzie kontynuowana w rozdziale 8.

Natomiast w zakresie dostosowywania infrastruktury i pojazdów do potrzeb osób niepełnosprawnych, regiony partnerskie wyznają zasadę, że podstawą powinno być takie kształtowanie systemów komunikacyjnych, aby możliwe było samodzielne korzystanie z środków transportu przez możliwie duże grono osób niepełnosprawnych (nie tylko na wózkach, ale także niewidomych i niedowidzących, głuchoniemych, z niedowładem kończyn oraz tzw. niepełnosprawnych czasowo – np. matki z dziećmi, kobiet w ciąży itp.). Oznacza to w szczególności takie działania, jak:

- zakup pojazdów dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (niskopodłogowych lub wysokoperonowych);
- wyposażanie pojazdów w informację głosową, wyświetlacze oraz przyciski dostosowane do potrzeb osób niedowidzących i z niedowładem kończyn;
- montaż wind i pochylni, umożliwiających dostanie się na peron na stacjach kolejowych (por. fot. 29) oraz wyposażanie stacji kolejowych w podnośniki, umożliwiające wjazd do wagonów wysokopodłogowych (zwłaszcza dalekobieżnych) z peronów;
- wyposażanie przystanków w specjalne, karbowane powierzchnie, umożliwiające orientację w terenie osobom niewidomym;
- dokładne dopasowanie na wysokość krawędzi peronowych do podłóg pojazdów niskopodłogowych, w celu ograniczania konieczności korzystania z ramp wjazdowych;
- montaż „zaokrąglonych” krawężników, pomagających prowadzącym autobusy na dokładne dojechanie do krawędzi peronu przystankowego.

Należy podkreślić, że skala dostosowań infrastruktury do potrzeb pasażerów niepełnosprawnych jest w regionach partnerskich znaczna, zaś działania są prowadzone bardzo konsekwentnie, nie tylko w ramach wielkich remontów. Niemniej jednak ze względu na ogromną wielkość potencjalnych nakładów wciąż istnieją linie i stacje, niedostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych (dotyczy to zwłaszcza transportu szynowego). Są to z reguły linie peryferyjne.

W niektórych przypadkach, na terenach nieurbanizowanych stosuje się dodatkowe systemy transportu socjalnego dla osób niepełnosprawnych, polegające na dedykowanym transporcie minibusowym. Rozwiązania takie stosowane są np. na wielu obszarach na terenie Walonii.

Zdjęcie 29. Winda na peron kolejowy dobudowana na dworcu Mühlheim an der Ruhr. Winda ta została dobudowana poza generalnym remontem stacji, w ramach działań bieżących.



Intensywne działania na rzecz dostosowania systemów transportowych do potrzeb osób niepełnosprawnych podejmuje się również w województwie śląskim. Wszelkiego rodzaju nowe pojazdy i elementy infrastruktury są dostosowywane do potrzeb osób niepełnosprawnych z ogromną, czasami wręcz przesadną dbałością, czego przykładem może być zaobserwowany w czasie wizyty studyjnej w Tychach pracownik, wwożący – ze względu na awarię windy – potencjalnych pasażerów na wózkach inwalidzkich po schodach przy użyciu specjalnej maszyny („łazika”). Według rozmowy z pracownikiem, przez wiele dni nie wwoził on ani jednego pasażera.

Niestety jednak podejmowane działania wciąż nie mają odpowiednio kompleksowego charakteru. Przykładem mogą być tutaj Czechowice-Dziedzice, w których praktycznie wszystkie autobusy są niskopodłogowe, jednakże np. na głównym przystanku przy dworcu kolejowym brak jest peronów, które umożliwiłyby wejście do takich pojazdów osobom na wózkach inwalidzkich (por. fot. 2 w rozdziale 1.2). Byłoby to akceptowalne na przystankach peryferyjnych, ale z pewnością nie w centrum miasta.

Podobnie w przywołanych już Tychach, chociaż dołożono zadziwiająco dużych starań, aby wyposażić przystanki w infrastrukturę przyjazną osobom niepełnosprawnym, to już pojazdy zatrzymujące się na nowo zbudowanych przystankach nie posiadają dla tych osób żadnych udogodnień.

4.14 Wskazanie prognoz rozwojowych i planowanych kierunków zmian

W przeprowadzanych wywiadach respondenci w regionach partnerskich zwracali uwagę na następujące kierunki zmian:

- rozwój sieci przyspieszonego transportu kolejowego – zarówno w Nord-Pas de Calais, jak i w Północnej Nadrenii-Westfalii planowane jest tworzenie nowych produktów mających na celu szybkie przemieszczanie pasażerów; we Francji nowa linia kolejowa budowana będzie w korytarzu autostrady, zaś w Niemczech – w korytarzu kolejowym, metodą dobudowy nowej infrastruktury w tzw. „wąskich gardłach”;

- rozbudowę sieci tramwajowych – ten trend dotyczy wszystkich trzech regionów partnerskich – trzecia linia tramwajowa ma powstać w Lille (Nord Pas-de Calais), rozbudowywany jest tramwaj w Chareroi, budowana jest zupełnie nowa sieć w Liege (Walonia), zaś w Północnej Nadrenii-Westfalii inwestycje prowadzone są m.in. w Düsseldorfie (wspomniano o tym w części 4.10);
- ograniczenie inwestycji w transporcie drogowym – bardzo wielu respondentów wskazywało na bezzasadność inwestycji w transporcie drogowym, podkreślając że budowa dróg indukuje coraz większy ruch drogowy i prowadzi do błędnego koła; wskazywano również na wysokie koszty utrzymania infrastruktury drogowej oraz rosnące koszty korzystania z niej dla użytkowników końcowych;
- rozbudowę „giętkich” systemów komunikacyjnych na terenach nieurbanizowanych – regiony partnerskie, podkreślano to zwłaszcza w Północnej Nadrenii-Westfalii, borykają się z problemem wyludniania obszarów peryferyjnych; na takich terenach tradycyjne linie komunikacyjne przestają się sprawdzać, zwłaszcza poza szczytem, w związku z czym są one stopniowo zastępowane poprzez różnego rodzaju systemy komunikacyjne dostosowywane dynamicznie do potrzeb użytkowników – tj. wymagające wcześniejszego zgłoszenia telefonicznego; w zależności od wybranego modelu systemy takie zapewniają komunikację w relacji przystanek – przystanek, przystanek – wskazany adres, wskazany adres – wskazany adres; mogą się one charakteryzować różnym taborem (taksówki, minibusy), jednakże co do zasady jest to forma transportu zbiorowego, a zatem w przeciwieństwie do typowej taksówki przewożone może być kilka obcych sobie osób;
- rozszerzanie oferty transportu zbiorowego o nowe usługi, takie jest rowery publiczne, czy krótkoterminowe wypożyczalnie samochodów Car Sharing (por. rozdział 4.10).

Ponadto regiony partnerskie wskazywały na rozbudowę systemów żeglugi śródlądowej.

Na podstawie analiz dobrych praktyk, stosowanych w regionach partnerskich, należy wskazywać na potrzebę tworzenia bardziej konkurencyjnego, zintegrowanego i opartego na kolei systemu transportu w województwie śląskim. W szczególności oznacza to wdrożenie następujących dobrych praktyk:

- zorganizowanie kolei aglomeracyjnej, która będzie w pełni zintegrowana z systemami komunikacji miejskiej (patrz rekomendacja 9.2.1);
- stworzenie sieci ekspresowych połączeń kolejowych (patrz rekomendacja 9.2.2)
- dążenie do wysokiej efektywności w transporcie kolejowym, poprzez korzystanie z usług prywatnych przewoźników (przy jednoczesnym wykorzystaniu marki i struktur Kolei Śląskich – rekomendacja 9.2.3);
- poprawa integracji taryfowej w województwie (rekomendacja 9.2.4 i 9.2.5);
- a także szereg zmian o charakterze poprawy jakości świadczonych usług komunikacyjnych, opisanych w rozdziale 9.4, w tym:
 - poprawa prędkości eksploatacyjnej pojazdów, w celu obniżenia kosztów i poprawy – przy czym działania te powinny mieć charakter kompleksowy i obejmować zarówno środki tradycyjne (np. bus-pasy), jak i nowoczesne (inteligentne systemy transportowe), a także rewitalizację i rozbudowę linii tramwajowych o dużym potencjalne konkurencyjności (rekomendacje 9.4.3 i 9.4.4);
 - dopracowanie systemu informacji pasażerskiej (rekomendacje 9.4.5 – 9.4.7).

5. Obszar III. Sposób zarządzania infrastrukturą transportową w badanych regionach

5.1 Przedstawienie systemu zarządzania infrastrukturą w badanych regionach (zakresy odpowiedzialności i kompetencji)

Generalnie we wszystkich regionach partnerskich ogólny schemat zarządzania podstawowymi gałęziami infrastruktury jest bardzo podobny (por. tabela 7). Należy podkreślić, że w tej części opracowania skupimy się co do zasady na bieżącym utrzymaniu infrastruktury, zaś zasady finansowania i dofinansowywania przedsięwzięć infrastrukturalnych zostaną omówione w części 5.3.

Infrastruktura drogowa co do zasady jest podzielona pomiędzy praktycznie wszystkie szczeble samorządu i władze centralne, z następującymi wyjątkami:

- Walonia sama zarządza siecią autostrad i dróg, które w innych krajach stanowiłyby drogi krajowe (to samo dotyczy innych regionów Belgii), zaś szczebel krajowy jest skupiony wyłącznie na organizacji i rozwoju transportu kolejowego;
- Północna Nadrenia-Westfalia wykonuje na zlecenie władz centralnych utrzymanie sieci autostrad na swoim terenie;
- z kolei władze regionu Nord-Pas de Calais – jak wszystkie regiony francuskie – zupełnie nie posiadają w swoich kompetencjach zarządzania siecią drogową – drogi są zarządzane albo przez państwo (szczebel wyżej), albo departamenty (szczebel niżej); regiony posiadają możliwości prawne dofinansowywania infrastruktury drogowej, jednakże władze Nord-Pas de Calais z takiej możliwości nie korzystają, świadomie koncentrując się na transporcie kolejowym, w którym dofinansowują nie tylko przewozy, leżące w bezpośrednich kompetencjach regionu, ale również działania infrastrukturalne.

Tabela 7. Generalny podział kompetencji w zarządzaniu głównymi gałęziami infrastruktury.

	Województwo śląskie	Region Nord-Pas de Calais	Region Walonii	Kraj Związkowy Nadrenia Północna-Westfalia
Sieć autostrad i dróg o znaczeniu krajowym	Władze centralne	Władze centralne	Władze regionalne	Władze centralne, aczkolwiek służby kraju związkowego wykonują pewne zadania na rzecz władz centralnych (federalnych)
Drogi pozostałe	Różne szczeble samorządu, w tym władze wojewódzkie	Różne szczeble samorządu, z wyjątkiem władz regionalnych	Różne szczeble samorządu, w tym władze regionalne	Różne szczeble samorządu, w tym władze regionalne
Linie kolejowe	PKP PLK SA – krajowy zarządca infrastruktury kolejowej Istnieją również linie zarządzane przez zakłady przemysłowe	RFF – krajowy zarządca infrastruktury kolejowej Istnieją również linie zarządzane przez zakłady przemysłowe	InfraBel – krajowy zarządca infrastruktury kolejowej Istnieją również linie zarządzane przez zakłady przemysłowe	DB Netz – krajowy zarządca infrastruktury kolejowej Istnieją niewielkie przedsiębiorstwa będące zarządcami własnej infrastruktury również w transporcie pasażerskim, a także linie zarządzane przez zakłady przemysłowe
Sieci tramwajowe (metro)	Przewoźnik międzykomunalny (Tramwaje Śląskie – wszystkie miasta na sieci w konurbacji katowickiej) lub bezpośrednio miasto (Częstochowa)	Związek metropolitalny Lille	Władze regionalne (Charleroi, w przyszłości Lille)	Przewoźnicy komunalni lub bezpośrednio miasta (pojedyncze lub kilka miast wspólnie, ale generalnie zarządzanie siecią jest rozproszone)

Infrastruktura kolejowa co do zasady we wszystkich krajach znajduje się w zarządzie krajowych zarządców infrastruktury kolejowej, przy czym w Polsce i Niemczech są to podmioty wchodzące w skład holdingów kolejowych, w których prowadzona jest także działalność przewozowa. Należy jednak podkreślić, że w niektórych regionach – zwłaszcza w województwie śląskim i w Północnej Nadrenii-Westfalii – duże znacznie, zwłaszcza dla przemysłu i transportu towarowego, posiadają linie nieznajdujące się w zarządzie tych podmiotów. Są to w szczególności koleje kopalniane, portowe oraz bocznicie zakładów przemysłowych.

Sieci tramwajowe i metra są co do zasady zarządzane we wszystkich regionach partnerskich analogicznie do systemu zarządzania ofertą komunikacji miejskiej, czyli w Belgii należą do samorządów regionalnych, zaś w pozostałych przypadkach do samorządów miejskich lub podmiotów zależnych – spółek międzysamorządowych (konurbacja katowicka), lub związku komunalnego (aglomeracja Lille).

5.2 Sposób wyłaniania i priorytetyzacji inwestycji infrastrukturalnych

W Polsce podstawowym sposobem realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest ich realizacja z dofinansowaniem unijnym, stąd też co do zasady dla każdej inwestycji należy przeprowadzić analizę kosztów i korzyści. Dla kluczowych inwestycji często jednak bywa tak, że wpierw zostają one wpisane na listy projektów indywidualnych, zaś dopiero później przeprowadzana jest analiza kosztów i korzyści, można zatem postawić tezę, że decyzja o realizacji takich projektów ma charakter polityczny, zaś dopiero później następuje szczegółowa analiza efektywności.

Wiele projektów – jednak z reguły są to projekty mniejsze – wyłanianych jest w trybie konkursowym. Projekty takie oceniane są z reguły pod względem spełniania celów programów.

W Walonii podstawowym rodzajem przeprowadzanej inwestycji infrastrukturalnej jest obecnie odbudowa zniszczonej autostrady, albowiem największym wyzwaniem jest utrzymanie zdekapitalizowanej i rozległej sieci autostrad.

Dlatego też w celu priorytetyzacji przedsięwzięć dokonano złożonego projektu, mającego na celu kompleksowe ocenienie potrzeb – była to nie tylko diagnoza stanu nawierzchni, ale również szczegółowe badanie korpusu dróg na całej sieci. Badanie to – wraz z analizą natężenia ruchu – było podstawą priorytetyzacji planowanych do pojęcia przedsięwzięć.

Wcześniej realizowane inwestycje dotyczyły co do zasady „domykania” istniejących ciągów autostrad oraz kanałów i jako takie również nie wymagały większych analiz, gdyż były dość ewidentne. Należy podkreślić, że cieszą się one wielkim sukcesem, np. jedna z najnowszych autostrad w Belgii – obwodnica Liege – posiada ruch na poziomie 60 000 pojazdów dziennie.

Wskaźniki efektywności ekonomicznej i inne wykorzystywane są na poziomie przygotowania strategii.

We Francji generalnie decyzje o wyborze projektów mają charakter polityczny, jednakże wskaźniki ekonomiczne są ważnym argumentem w dyskusji. Należy podkreślić, że z punktu widzenia regionu kluczowe znaczenie mają inwestycje kolejowe – gdyż tylko w takie inwestycje zaangażowane są pieniądze regionu. W przypadku tych inwestycji studia rozwojowe (w tym analiza kosztów i korzyści)

generalnie przeprowadzane są przez zarządcę sieci kolejowej. Zarządca ubiegając się o decyzję władz regionu o dofinansowaniu przedstawia analizy uzasadniające sensowność danej inwestycji. Oczywiście niektóre inwestycje są również proponowane przez władze regionu i wówczas wspólnie rozważane i negocjowane.

W Niemczech dla projektów wspieranych z środków federalnych o wartości powyżej 25 mln euro przewidziano procedurę wnioskowania o dofinansowanie, poprzez ujęcie projektu w tzw. Bundesverkehrswegeplan, czyli federalnym planie dróg transportowych (rozumianym jako drogi różnego rodzaju – również żelazne, wodne itp.) na podstawie przeprowadzonej analizy kosztów i korzyści według wystandaryzowanej metody, której szczegółowość jest zróżnicowana w zależności od wartości projektu (im większy, tym większa szczegółowość). Oznacza to zatem, że dla dużych projektów efektywność ekonomiczna jest jednym z kluczowych czynników decyzji o realizacji już w dość wstępnej fazie jej podejmowania.

W przypadku projektów mniejszych, dużą rolę gra zgodność z priorytetami polityki oraz decyzje polityczne. Ogólne zasady rozwojowe, odnoszące się do infrastruktury transportowej w Nadrenii Północnej – Westfalii, ujęte są w § 2 (1) ÖPNVG NRW. Zgodnie z nimi priorytet nadano:

- transportowi szynowemu przed transportem drogowym,
- rozbudowie istniejących szlaków komunikacyjnych przed budową nowych szlaków komunikacyjnych,
- transportowi publicznemu, ze względu na ochronę środowiska oraz społeczne oddziaływanie na rozwój miast, wszędzie tam, gdzie jest to możliwe.

Powyższe reguły stanowią zasady fundamentalne, mające stanowić swoisty „drogowskaz” dla wszelkich inicjatyw podejmowanych przez poszczególne instytucje, w tym w szczególności przez samorządy niższych szczebli, współdziałające w ramach struktur powołanych ustawowo (VRR AÖR, NVL, NVR).

Jednocześnie na poziomie konkretnych projektów, przyjmowanych do finansowania na szczeblu regionalnym, przeprowadzana jest wnikliwa analiza skutków ich realizacji oraz kosztów niezbędnych na poszczególnych etapach realizacji. Analiza ta przeprowadzana jest w oparciu o znormalizowaną procedurę oceny.

Sposób postępowania podczas oceny projektów można prześledzić w oparciu o przykładowy projekt budowy odgałęzienia linii kolejowej pomiędzy lotniskiem w Düsseldorfie, a jedną z dzielnic gminy Ratingen (projekt nr 13026 z 26 stycznia 2004 roku). W początkowej części dossier projektu znajdują się dane ogólne, takie jak charakter projektu (budowa, odbudowa, elektryfikacja, odbudowa sygnalizacji etc.), charakterystyki, ogólne dane finansowe, opis projektu, koncepcja eksploatacji i prognoza ruchu pasażerskiego. Następnym krokiem oceny projektu jest przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści oraz analizy wartości korzyści. W oparciu o te analizy dokonywane jest zestawienie wpływu poszczególnych czynników, w formie stworzenia profilu projektu zawierającego jego silne i słabe strony. Tak utworzony profil bazuje na ocenie w skali od -100 do 100 oddziaływania projektu na otoczenie.

5.3 Przedstawienie systemu finansowania budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury

Jak już wspomniano, w Polsce system finansowania, budowy i modernizacji infrastruktury opiera się przede wszystkim na środkach unijnych, ale nie bez znaczenia pozostają także środki Funduszu Drogowego (zasilanego z części opłat i podatków zawartych w cenie paliwa) oraz środki własne samorządu.

Inwestycje drogowe w województwie śląskim finansowane są przede wszystkim z zarządzanego centralnie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (inwestycje te wykonuje organ administracji centralnej – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz zarządca sieci kolejowej – PKP Polskie Linie Kolejowe SA) oraz z zarządzanego przez władze regionu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego, skierowane do szerokiego grona regionalnych gestorów infrastruktury, opisanych w części 5.1.

Bieżące utrzymanie finansowane jest ze środków własnych zarządców, przy czym z reguły są to środki przyznawane zarządcy drogi w ramach budżetu organu nadrzędnego (rządu lub samorządu), decyzją polityczną.

W Belgii generalnie rzecz biorąc również brak jest podatków celowych.²³ Budżet centralny zasilał krajowe podatki, które są dzielone na różne potrzeby centralne oraz dzielone między samorządy w ustalonych proporcjach. Samorządy lokalne mają swoje źródła finansowania z podatków dochodowych i podatków gruntowych, który jest rozdzielany przez władze regionalne. Każdy z samorządów lokalnych ustala w porozumieniu z rządem regionalnym poziom podatków.

Tabela 8 prezentuje zestawienie wydatków na infrastrukturę transportową w Belgii w okresie programowania 2000-2006 w podziale na źródła finansowania.

Tabela 8. Poziom inwestycji poniesionych na infrastrukturę w podziale na źródła w latach 2000 -2006.

Mln EUR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Suma 2000- 2006
Źródło publiczne	2 784	295	319	329	307	318	346	4 699
Dofinansowanie UE								
- EFRR	0,0	0,8	2,9	5,8	6,1	6,1	5,4	27,1
Suma	2 784	295,8	321,9	334,8	313,1	324,1	351,4	4 726,1
Dofinansowanie EBI	239,3		35,5		101,7	50,9	88,3	515,6

Źródło: *Belgian Bureau fédéral du Plan*, European Commission

Ciekawe rozwiązanie zastosowano w Belgii w zakresie organizacji dużych inwestycji w transporcie będącym w gestii regionu walońskiego, czyli przede wszystkim autostrad i kanałów, przez spółkę celową. Rozwiązanie to zostało opisane w studium przypadku w części 5.4 niniejszej pracy i było oceniane przez respondentów w przeprowadzonych wywiadach jako duży sukces.

We Francji wielkość dofinansowania, która jest przekazywana przez rząd na rozwój infrastruktury jest najczęściej prezentowana w postaci proporcji tych wydatków do budżetu ogólnego, co wynika

²³ *Mobility Management Monitors*. EPOMM-PLUS, Belgium 2011, s. 6-9.

z istnienia systemu podatków celowych (w przypadku infrastruktury drogowej są to zwłaszcza podatki wliczone w ceny paliw).

System drogowy we Francji jest w dużej mierze systemem dróg płatnych. Obecnie istnieje 11 052 km autostrad (z czego 8472 km jest płatna) oraz 1500 km czteropasmowych dróg ekspresowych. Stworzenie płatnego systemu dróg we Francji umożliwiło pozyskiwanie dużych sum pieniędzy na dalszy rozwój infrastruktury drogowej. Autostrady we Francji są zarządzane na zasadzie koncesji, przyznawanych przez rząd na budowę i eksploatację danego odcinka. Operatorów nazywa się również koncesjonariuszami (*concessionnaires*). Wśród koncesjonariuszy możemy wyróżnić dwa typy²⁴:

- firmy państwowe: m.in. AREA, ASF, ESCOTA, SANEF, SAPN, SAPRR, STMB (jest to zatem tzw. Partnerstwo Publiczno-Publiczne);
- firmy prywatne: np. Cofiroute, Eiffage, Vinci (jest to wówczas Partnerstwo Publiczno-Prywatne).

Od 1989 roku to rząd jest odpowiedzialny za ustalanie stawek za korzystanie z infrastruktury oraz za wydawanie koncesji na ich zarządzanie. Firmy, które te koncesje nabywają, otrzymują uprawnienia w zakresie budowy, zarządzania i utrzymania wybranych odcinków dróg. Rząd francuski uznając, iż wydawanie koncesji na budowę dróg umożliwia sprawny rozwój infrastruktury transportowej w kraju postanowił, że od roku 1988 ten system budowy autostrad może się odbywać bez wkładu państwowego. Niemniej jednak, opłaty pobierane na tych drogach mają służyć nie tylko koncesjonariuszom, lecz również rozwojowi kolejnych odcinków dróg. Dla przykładu, w roku 1991 – 50,5% środków finansowych przeznaczonych na rozwój infrastruktury pochodził z funduszy koncesjonariuszy. Jednak należy brać pod uwagę, iż płatny system dróg, przynosi korzyści i zwrot poniesionych kosztów, tylko w przypadku, gdy odbywa się na nim ruch powyżej 15 000 pojazdów dziennie²⁵.

Poziom dofinansowania na infrastrukturę transportowa we Francji prezentuje tabela 9.

Tabela 9. Poziom dofinansowania infrastruktury we Francji w latach 2000 - 2006

Milionów EUR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Suma 2000 - 2006
Finansowanie ze środków publicznych	14 594	14 050	14 590	15 533	16 276	16 723	17 715	109 481
Dofinansowanie europejskie – EFRR	10,5	38,6	74,1	193,4	132,2	167,3	157,4	773,6
Suma	14 605	14 088	14 664	15 727	16 408	16 890	17 872	110 254
Finansowanie EBI	602,4	886,7	526,7	886,5	1269,8	1187,1	574,9	5934,1

Źródło: *Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000 – 2006. Work package 5A: Transport.* European Commission, Directorate General for Regional Policy, Evaluation Unit. Bruksela 2009, s. 125.

Ustawa regionalna ÖPNVG NRW precyzuje zasady finansowania transportu publicznego w Nadrenii Północnej – Westfalii. Wsparcie finansowe budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury stanowi jeden z elementów systemu finansowania transportu. W ramach finansowania transpor-

²⁴ F. Bousquet, C. Queiroz: Road financing systems: a cross-country comparison of typical issues and good practices. ETC Proceedings, European Transport Conference, www.etcproceedings.gov, 04.09.2012.

²⁵ Ibidem, s. 8.

tu w Nadrenii Północnej – Westfalii władze kraju związkowego realizują następujące formy wspierania finansowego działań podejmowanych przez różne podmioty niższego szczebla:

- wsparcie finansowe na koszty eksploatacji transportu publicznego,
- wsparcie finansowe na koszty inwestycji transportu publicznego,
- środki na inwestycje transportu publicznego o znaczeniu ogólnoregionalnym,
- środki na inne cele związane z transportem publicznym,

przy czym środki przeznaczone na finansowanie kosztów eksploatacji są ustawowo podzielone na te zogniskowane na transporcie kolejowym oraz pozostałe, wspierające drogowe formy transportu.

Środki przeznaczone przez kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia na transport publiczny są każdorazowo określone w budżecie. W przypadku środków pochodzących z budżetu centralnego następuje ich dystrybucja zgodnie z celem, na jaki są przeznaczone. Większość środków kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia dzieli pomiędzy instytucje ustawowe (VRR AÖR, NVL, NVR) na zasadzie ryczałtowej.

Głównym celem wspierania finansowego eksploatacji transportu publicznego jest zapewnienie środków na funkcjonowanie transportu kolejowego o zasięgu regionalnym w zakresie zgodnym z potrzebami przewozowymi. Zasadniczym odbiorcą środków z tej puli są instytucje ustawowe (VRR AÖR, NVL, NVR), choć ustawa przewiduje ich przekazywanie także do innych podmiotów, pod warunkiem realizowania przez nie celów związanych z transportem publicznym.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wykorzystywanie przez podmioty niższego szczebla środków na eksploatację wiąże się z istotnymi obostrzeniami. Określono na przykład, iż jedynie trzy procent środków na eksploatację kolei, przekazywanych przez kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia podmiotom niższego szczebla, może być wydatkowane przez te ostatnie na własne cele beneficjentów.

Podczas realizacji inwestycji w transporcie publicznym powiat, miasto, gmina bądź inny uprawniony podmiot zobowiązany jest wnieść wkład własny w wysokości nie mniejszej niż 15 % kosztów. Zastrzega się, że środki pochodzące z finansowania eksploatacji nie mogą być przez ich ostatecznych odbiorców wykorzystywane jako wkład własny do projektów inwestycyjnych, realizowanych z wykorzystaniem wsparcia inwestycyjnego ze strony kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia. Rozwiązanie takie jest racjonalne, uniemożliwia „kreatywny montaż finansowy” na poziomie powiatów, miast i gmin dla realizacji inwestycji wyłącznie ze środków regionu.

Zastosowane rozwiązanie, polegające na odmiennym traktowaniu środków na eksploatację i środków na inwestycje, jest racjonalne. Z poziomu regionu odbywa się strategiczne zarządzanie strumieniami finansowymi, natomiast główny ciężar działań operacyjnych spoczywa na samorządach niższych szczebli, które są bliżej obywatela. Jednocześnie zapobiega się negatywnemu scenariuszowi, polegającemu na przesuwaniu przez władze lokalne środków eksploatacyjnych na inwestycje (np. dla uzyskania politycznego prestiżu w okresie przedwyborczym), co w dalszym okresie czasu przełożyłoby się na zmniejszenie oferty transportu publicznego wskutek braku środków na eksploatację.

Przyjęto zasadę, iż inwestycje w drogi kolejowe powinny być w pierwszym rzędzie finansowane ze środków centralnych (zgodnie z ustawą o rozbudowie narodowych dróg kolejowych BSchwAG). Środki pozostające w dyspozycji regionu mogą uzupełniać rozbudowę infrastruktury liniowej kolei jedynie wówczas, gdy stosowne władze kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia uzyskają w tej sprawie pozytywną opinię instytucji ustawowych (VRR AÖR, NVL, NVR). Jest to logiczna konse-

kwencja odpowiedniego pomniejszenia środków przekazywanych do dyspozycji instytucji ustawowych w wypadku uzupełniającego finansowania inwestycji centralnych. Dzięki temu samorządy zrzeszone w VRR AÖR, NVL, NVR same określają, czy inwestycja centralna „jest godna uwagi” do tego stopnia, by przeznaczać na nią środki finansowe.

Mając na uwadze dostępność środków centralnych na rozbudowę kolei na szczeblu kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia określono, że projekty kolejowe nie mogą przekraczać 50 % środków przeznaczonych na inwestycje (§ 12 (3) ÖPNVG NRW, zdanie ostatnie). Dla odmiany w zakresie środków przeznaczonych na eksploatację zdecydowanie dominują wydatki na kolejnictwo, gdzie kierowane jest ponad 80 % środków.

Wśród innych celów finansowania wskazuje się między innymi poprawę jakości, niezawodności i usług transportu publicznego, jak również wspieranie projektów minibusów obywatelskich.

Przykładem sztanदारowej inwestycji, realizowanej obecnie w Północnej Nadrenii-Westfalii jest wspomniany już w części 4.14 Rhein-Ruhr-Express (RRX), czyli sieć przyspieszonych połączeń pomiędzy głównymi miastami. Projekt ten zakłada również budowę specjalnej infrastruktury dla RRX, która będzie powstawała etapami i tylko w tzw. wąskich gardłach, czyli miejscach o ograniczonej przepustowości. Na znacznej części trasy RRX będzie korzystał z rezerw przepustowości istniejącej infrastruktury.

5.4 Wykorzystanie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz innych podobnych rozwiązań do realizacji inwestycji transportowych

W odwiedzanych regionach nie stwierdzono wykorzystania Partnerstwa Publiczno-Prywatnego do finansowania rozwiązań z zakresu realizacji polityki transportowej. Rozwiązania w zakresie Partnerstwa Publiczno-Publicznego, będącego pochodną Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, polegającą na tym, że spółka celowa wykonująca inwestycję jest własnością publiczną, ale pozyskuje finansowanie na wolnym rynku jest popularne w Belgii, a także we Francji (przy czym tam dotyczą inwestycji rządowych).

Studium przypadku działającego w Walonii Sofico zawiera ramka poniżej.

Należy podkreślić, że podobne rozwiązania o charakterze Partnerstwa Publiczno-Publicznego bywają przeprowadzane w Polsce. Przykładowo borykający się z dużym zadłużeniem samorząd Poznania szereg inwestycji realizowanych przed EURO 2012 (w tym np. w infrastrukturę tramwajową) realizował za pomocą spółki celowej Infrastruktura EURO 2012. Do tej grupy można również zaliczyć planowany program Polskie Inwestycje.

Studium przypadku 3. Działalność Sofico w Belgii

Ważnym przedsięwzięciem w tym zakresie zarządzania infrastrukturą w Walonii jest SOFICO. Powstało ono w 1994 r. i od tego czasu bardzo ewoluowało. Spółka ta powstała w związku z brakiem trzech ważnych połączeń transportowych – 20 kilometrów na autostradzie Bruksela – Lille, obwodnicy Liege oraz fragmentów kanału centralnego, w tym windy Stepy-Thieu (zdjęcie 30).

Zdjęcie 30. Winda dla statków Stepy-Thieu, której budowa była planowana przez ponad dwie dekady, została wybudowana przez Sofico w ciągu kilku lat.



Inwestycje te zostały zlecone firmie Sofico. Dzięki temu, że ma ona charakter spółki, działającej według prawa spółek, a nie publicznego, budowy znacznie przyspieszyły. Sofico zaciągnęła pożyczki z banków – w tym EBI – i ciągu 5 lat zakończyła większość inwestycji. Pierwotnie Sofico posiadało kilku udziałowców prywatnych, ale w tym momencie jest to partnerstwo publiczno-publiczne. SOFICO jest finansowane w modelu shadow tools, czyli opłat drogowych płaconych za użytkowników przez rząd Walonii. Działalność Sofico pozwoliła 10-krotnie zwiększyć w ciągu 5 lat ruch w kanale centralnym. Obwodnica Liege ma ruch na poziomie 80 000 samochodów dziennie.

Później SOFICO realizowało kolejne inwestycje, w tym mające na celu poprawę połączenia śródlądowego Liege – Rotterdam.

SOFICO realizuje i eksploatuje inwestycje na terenach skupowanych przez region i przekazywanych tej spółce. Aby zwiększyć przychody spółki, zajmuje się ona również pobieraniem czynszu za miejsca obsługi podróżnych przy autostradach i generowaniem hydroelektryczności.

W latach 2009-2010 zaszła kolejna zmiana w strukturze Sofico, w związku z budową kolejnych dwóch nowych śluz. W związku z tym przekazano do spółki kolejne nieruchomości. Od 2010 rząd regionalny zdecydował, że całość autostrad przejdzie we władanie Sofico. Jest to związane z degradacją nawierzchni autostrad. Ich przywrócenie do stanu początkowego będzie kosztowało ok. 500 mln euro i te środki zostaną pozyskane przez Sofico.

W tym momencie zatem drogi są utrzymywane przez rejony drogowe należące do służb regionu, ale na zlecenie Sofico. Sofico pozyskało też wiele osób z Ministerstwa.

5.5 Analiza polityki budowy infrastruktury komunikacyjnej w nowych dzielnicach oraz partycypacji developerów w kosztach budowy infrastruktury

We wszystkich odwiedzonych regionach partnerskich zauważono, że generalnie budowa infrastruktury jest domeną publiczną i brak jest systemowych rozwiązań polegających na partycypacji developerów (poza drobnymi przedsięwzięciami w związku z bezpośrednim podłączeniem inwestycji do istniejącej infrastruktury).

W związku z tym zdecydowano się na opis rozwiązania zagranicznego, stosowanego w Portland w Stanach Zjednoczonych (por. ramka poniżej).

Dobrym przykładem w zakresie powiązania budowy infrastruktury w nowych dzielnicach może być rewitalizacja obszaru Neue Mitte (nowe centrum) w Oberhausen. Projekt ten był realizowany w latach 90 ubiegłego wieku ze wsparciem władz regionalnych i dotyczył przebudowy terenów post-industrialnych położonych pomiędzy centrum i dużą dzielnicą mieszkalną, na nową dzielnicę usługowo-rozrywkowo-biurową. Należy podkreślić, że w początkowej fazie inwestycji zadbano o dobre skomunikowanie tych obszarów – już w 1996 r. połączono je z pobliskim dworcem kolejowym trasą szybkiego tramwaju i autobusu, która była już omówiona w części 4.10 niniejszego opracowania (por. zdjęcie 8 i 13 w poprzednich częściach pracy). Trasa ta nie tylko zapewniła dojazd do nowego centrum, ale również przyczyniła się do poprawy skomunikowania dalej położonych dzielnic i miasteczek.

Studium przypadku 4. Portland Airport Max Light Rail.

Portland Airport Max Light Rail to liczące ok. 10 kilometrów przedłużenie istniejącej sieci szybkiego tramwaju w Portland, powszechnie uważanego za jeden z najlepszych systemów transport publicznego w Stanach Zjednoczonych. Inwestycja ta – obejmująca również konstrukcję 4 nowych stacji, w tym końcowej położonej przy międzynarodowym porcie lotniczym – została wykonana w latach 1999-2001 na zlecenie urzędu miejskiego w Portland, współdziałającego z innymi organami publicznymi, w tym władzami lotniska.

Projekt został wykonany w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, połączonego z projektem zagospodarowania terenów przyległych do linii przez partnera prywatnego – amerykański koncern inżynieryjny Bechtel. Co istotne – zadaniem partnera prywatnego było wybudowanie i utrzymanie infrastruktury, natomiast działalność przewozowa nie była przedmiotem partnerstwa.

Bez PPP omawiany projekt nie mógłby być wykonany jeszcze przez wiele lat z dwóch powodów.

Po pierwsze dlatego, że PPP zapewniło obniżenie kosztów budowy o 30% oraz przyspieszenie procedur.

Po drugie zaś – 20% finansowania projektu zostało zapewnione przez partnera publicznego w zamian za umowę długoterminowego użyczenia 120-arowej działki pomiędzy stacjami Cascade East i Cascade West, która została przeznaczona na budowę parku biznesowego i centrum handlowego. Zaletami nowych obiektów były dobre powiązania komunikacyjne z lotniskiem oraz centrum miasta. A zatem równocześnie udało się obniżyć nakłady inwestycyjne ze strony miasta, jak również zapewnić dodatkowych pasażerów oraz skierować rozwój aglomeracji w dobrze skomunikowany teren. Dodatkowo inwestor uzbroił nowy park w pozostałą infrastrukturę komunikacyjną.

Po kłopotach związanych z kryzysem po 11 września 2001 r. zagospodarowanie okolic stacji Cascade napotkało na pewne kłopoty, jednak obecnie powstała tam dzielnica z wieloma biurami i sklepami, a także hotelami korzystającymi z bliskości lotniska.

W 2004 r. projekt uzyskał nagrodę na najlepsze PPP w USA.

Źródła:

- 2004 Public/Private Partnership Awards, The US Conference of Mayors, <http://www.usmayors.org/bestpractices/buscouncil/portland04.asp>, dostęp 23 października 2012 r.
- M. Thomet, Portland International Center, http://www.ncppp.org/publications/TransitSF_0807/Michel%20Thomet%20UPDATED%20-%20NCPPP3.pdf, dostęp 23 października 2012 r.

5.6 Sposób ustalania stawek dostępu do infrastruktury dla regionalnych przewozów pasażerskich, w kontekście zwiększania oferty przewozowej

Problem stawek dostępu do infrastruktury jest identyfikowany jako bariera rozwoju oferty przewozowej w kolejowej komunikacji regionalnej w trzech z czterech regionów partnerskich. Polega on na tym, że władze regionalne (lub inny organizator komunikacji) chcąc zwiększyć ofertę kolejowych przewozów regionalnych, muszą – za pośrednictwem przewoźnika – proporcjonalnie zwiększyć łączną wielkość nakładów na dostęp do infrastruktury. Tymczasem rzeczywiste koszty utrzymania infrastruktury rosną jedynie minimalnie.

Zjawisko to działa oczywiście również w drugą stronę – jeśli organizator lub przewoźnik chcą ograniczyć koszty, rezygnują z części pociągów, traktując zredukowane koszty jako rzeczywiste oszczędności. Tymczasem gros kosztów w systemie pozostaje i w długim okresie wpływa na podwyższenie stawek jednostkowych (co może spowodować zjawisko błędnego koła).

Jest to zatem przykład, jak określony system rozliczeń jest w stanie promować rozwiązania niekorzystne społecznie, a jednocześnie niekorzystne dla podmiotu, który te rozwiązanie wprowadził.

Problem nie dotyczy jedynie Walonii, gdzie istnieje w skali całego kraju jeden przewoźnik i jeden organizator przewozów kolejowych. Jest to oczywiście jeden ze sposobów wyeliminowania zaobserwowanego problemu, który może być polecany w krajach małych, jednakże w skali Polski byłby on trudny do wdrożenia i sprzeczny z aktualną polityką regionalizacji.

Należy podkreślić, że opisany problem jest wyjątkowo ważny dla województwa śląskiego z dwóch względów. Po pierwsze województwo śląskie posiada duży potencjał zwiększania przewozów kolejowych oraz prowadzenia na swojej sieci intensywnych przewozów. Po drugie zaś – w przeciwieństwie do Francji, która zauważa ten problem, ale nie próbuje go rozwiązywać – w Polsce nie występuje zjawisko solidarności organizatorów w zapewnianiu dużego ruchu na sieci kolejowej i przez to niskich kosztów. Wręcz przeciwnie – pojedynczy marszałkowie starają się raczej zredukować liczbę połączeń, pozostawiając zarządcę infrastruktury z kosztami stałymi i licząc, że zostaną one pokryte głównie przez pozostałych użytkowników.

Spośród regionów partnerskich jedynie w Północnej Nadrenii-Westfalii (a w zasadzie – w całych Niemczech) wdrożono rozwiązania, które doprowadzały do systemowego rozwiązania tego problemu. Były to:

- InfraCard;
- wskaźniki regionalne;
- kontrakty pionowe;
- przejmowanie linii przez samorządy.

InfraCard polegała na możliwości wykupienia przez przewoźnika za określoną opłatą roczną (naliczaną w zależności od rodzaju komunikacji – pasażerskiej dalekobieżnej, pasażerskiej regionalnej lub towarowej – na podstawie stawki za kilometr długości linii) istotnej zniżki na stawkę za pociągokilometr. Stawki te były skalkulowane w taki sposób, aby stawka po zniżce odpowiadała kosztom zmiennym, zaś opłata roczna pozwalała na bilansowanie się kosztów i przychodów zarządcy infrastruktury.

InfraCard została po niedługim okresie obowiązywania zakwestionowana przez regulatora, gdyż doprowadzała do preferowania spółek przewozowych kolei państwowych, co było jaskrawo widoczne w przypadku komunikacji towarowej. Należy jednak podkreślić, że gdyby InfraCard mogła być wykupowana przez organizatora, zaś obniżka stawek dotyczyła wyłącznie wszystkich przewoźników pasażerskich wówczas – podnoszone zarzuty byłyby wyeliminowane. W Niemczech nie dokonano tego, gdyż holdingowa struktura DB pozwala domniemywać, że preferowanie spółek DB mogło być rzeczywistym celem tego posunięcia (respondenci potwierdzali te podejrzenia), zaś systemowe korzyści dla regionów – wskazywane w badaniu – były jedynie pewnym „skutkiem ubocznym”.

Wskaźnik regionalne polegały na zastosowaniu oddzielnych mnożników – jako elementu cennika dostępu do sieci – dla różnych sieci regionalnych. Mnożniki były zależne od intensywności ruchu na danej sieci regionalnej (im większy ruch, tym niższy mnożnik i niższe ceny). Rozwiązanie to co do zasady funkcjonowało równie efektywnie, co InfraCard, aczkolwiek również zostało zakwestionowane przez regulatora. Wątpliwości budził fakt, że „sieci regionalne” nie pokrywały się z granicami regionów, lecz były mniejsze. Przewoźnicy prywatni i regulator postawili tezę, że wskaźniki na sieciach na których wiele kontraktów wygrały podmioty niezależne od DB są zawyżone. DB Netz odmówiło przedstawienia dokumentów pozwalających na weryfikację tej tezy, wobec czego zabroniono zarządcy stosowania tego rozwiązania – należy jednak podkreślić, że nie kwestionowano samej zasady, a jedynie wielkość wskaźników, która nie znalazła uzasadnienia.

Kolejne rozwiązanie – stosowane z powodzeniem do dzisiaj, ale jedynie na niewielkich, peryferyjnych odcinkach sieci – polega na tym, że eksploatacja linii nie jest wykonywana przez DB Netz, lecz przez ten sam podmiot, który prowadzi przewozy. Jest to powrót do klasycznego modelu zintegrowanego, w którym istnieją również korzyści synergiczne pomiędzy przewozami i eksploatacją infrastruktury – np. jedna osoba może być jednocześnie dyżurnym ruchu i kasjerem, zaś jedne służby mogą naprawiać infrastrukturę i pojazdy.

Pewną pochodną tego rozwiązania jest przejmowanie linii przez samorządy i pokrywanie rzeczywistych kosztów – to rozwiązanie zostało opisane w rozdziale 4.3.

5.7 Przedstawienie poziomu integracji infrastruktury, w tym z uwzględnieniem różnych gałęzi transportu pasażerskiego

Jak już wspomniano we wcześniejszych częściach pracy, poziom integracji infrastruktury w województwie śląskim generalnie nie jest zły, chociażby dlatego, że przez wiele lat dworce bądź pętle autobusowe lokowano w bliskości dworców kolejowych i w tym momencie przesiadki nie są utrudnione.

Gorzej wygląda sytuacja z integracją pomiędzy transportem zbiorowym i transportem indywidualnym (m.in. praktycznie brak jest systemu Park&Ride, chociaż istnieje na niego duże zapotrzebowanie, czego przykładem jest istnienie „dzikich” parkingów tego typu – por. zdjęcie 31).

Gorzej wygląda również integracja w szczegółach – chociażby jeśli chodzi o infrastrukturę sprzedażową. I tak chociaż dworzec w Tychach (por. zdjęcie 32) został ładnie wyremontowany, zaś w wybranych pociągach obowiązuje specjalna Taryfa Pomarańczowa, to jednak w czynnej kasie kolejowej nie ma możliwości zakupu biletu według tej taryfy.

Podobnie, chociaż zainstalowano bardzo pomysłowe wyświetlacze integrujące rozkład jazdy kolei i komunikacji miejskiej, to jednak... nie pokazują one rozkładu jazdy kolei (por. zdjęcie 33).

Zdjęcie 31. „Dziki” parking przy dworcu Rybnik Towarowy jest przykładem zapotrzebowania na obiekty typu Park&Ride.



Zdjęcie 32. Dworzec kolejowy w Tychach został wyremontowany i posiada w pobliżu przystanki autobusowe – niestety mimo czynnej kasy kolejowej w dni świąteczne brak jest możliwości nabycia biletu całodziennego MZK Tychy, a także biletu wg zintegrowanej taryfy pomarańczowej (kierowcy takich biletów nie sprzedają, a wszystkie kioski są zamknięte).



Zdjęcie 33. Bardzo pomysłowe wyświetlacze w Tychach – pokazujące odjazdy pociągów, autobusów i trolejbusów – niestety działają jedynie częściowo.



Analizując rozwiązania stosowane w regionach partnerskich należy stwierdzić, że również występują tam dobre i złe praktyki. W kolejnej części niniejszego rozdziału skupimy się na opisie rozwiązań godnych promowania w województwie śląskim.

Z pewnością bardzo ważne jest stosowanie przesiadek „drzwi w drzwi”. Sprzyja im istnienie wspólnych przystanków autobusowo-tramwajowych, a także taka konstrukcja pętli tramwajowych,

aby po wyjściu z tramwaju pasażer mógł bezpośrednio, z tego samego peronu, wejść do autobusu (np. jadącego na tereny mniej zurbanizowane). Analogicznie w innym miejscu po wyjściu z autobusu pasażer może na tym samym przystanku (z drugiej strony) wsiąść w tramwaj.

Przykład takiego rozwiązania z Charleroi w Walonii jest przedstawiony na zdjęciu 34.

Podobnie w celu skrócenia czasu przesiadek w wielu miastach Nadrenii-Westfalii przystanki tramwajowe umieszczane są pod ziemią, bezpośrednio pod dworcami kolejowymi (por. zdjęcie 35 – nota bene podobne rozwiązanie zostało zastosowane również w Krakowie).

Innym rozwiązaniem sprzyjającym integracji infrastruktury są wspomniane już parkingi Park&Ride, których sieci funkcjonują we wszystkich regionach partnerskich (por. zdjęcie 36).

Zdjęcie 34. Pętla tramwajowa w Charleroi zapewnia przesiadki z autobusu do tramwaju bez konieczności zmiany peronu.



Zdjęcie 35. Centralne przystanki kolei miejskich lub tramwajów w miastach Zagłębia Ruhry znajdują się bardzo często pod głównymi dworcami kolejowymi, prostopadle do peronów.



Zdjęcie 36. Przy końcowej stacji metra w Villeneuve d'Ascq (metropolia Lille) znajduje się duży parking Park&Ride, służący w weekendy potrzebom pobliskiego stadionu.



Należy również wspomnieć o dobrych praktykach w integracji infrastruktury informacyjnej. Należą do nich m.in. systemy prowadzące z dworców kolejowych na przystanki poszczególnych linii, a także np. tablice na dworcach kolejowych wskazujące odjazdy autobusów i tramwajów z pobliskich przystanków (por. zdjęcie 37).

Zdjęcie 37. Tablica na dworcu w Düsseldorfie wskazuje stanowisko oraz godzinę odjazdu autobusów i tramwajów (prognozy aktualizowane w czasie rzeczywistym).



Wreszcie rozpatrując kwestie integracji różnych środków transportu nie należy zapominać o transporcie towarowym. Regiony partnerskie wykorzystują atuty infrastruktury stworzonej w okresie przemysłowym do kreowania miejsc pracy. Najciekawszy jest przypadek Walonii, opisany

w kolejnym rozdziale, ale w zasadzie wszystkie regiony zwracają uwagę na posiadanie wielomodalnych centrów logistycznych, takich jak np. lotnisko w Liege (por. zdjęcie 38), integrujące transport lotniczy, drogowy i kolejowy z bliskością dróg wodnych o dużej przepustowości.

Podobną aktywność przejawia również port w Duisburgu, który powstał w czasie dużej aktywności przemysłu ciężkiego, jednak do dziś stanowi największy port śródlądowy w Europie, posiadając doskonałe połączenia kolejowe i drogowe.

Zdjęcie 38. Liege stanowi „czwórmodalny terminal logistyczny” – posiada dostęp do infrastruktury transportu lotniczego, kolejowego, drogowego oraz żeglugi śródlądowej.



5.8 Określenie planowanych kierunków rozwoju oraz ich wpływu na gospodarkę regionu

W zakresie zarządzania infrastrukturą transportową bardzo wielu respondentów – ze wszystkich regionów partnerskich – przestrzegało nas przed przeinwestowaniem w sieć drogową, powodującym wygenerowanie nadmiernego ruchu, a w efekcie kontynuację zatłoczenia oraz wygenerowanie kosztów utrzymania zagrażających późniejszemu utrzymaniu wybudowanej sieci. Najbardziej dobitym przykładem jest tutaj Walonia, w której zaniedbania w utrzymaniu autostrad są widoczne gołym okiem.

Z drugiej strony ta sama Walonia jest przykładem bardzo dobrej koncepcji wykorzystania infrastruktury transportowej do pobudzania gospodarki regionu i aktywnego oddziaływania na rynek pracy, czego przykładem jest działalność klastra Logistics in Wallonia, opisana w ramce poniżej.

Studium przypadku 5. Działalność klastra Logistics in Wallonia.

Koncepcja klastra Logistics in Wallonia bazuje na wykorzystaniu położenia regionu oraz jego infrastruktury do stymulowania wzrostu gospodarczego.

Walonia jest położona blisko największych europejskich portów Rotterdamu i Antwerpii, na terenie dość niewielkiego obszaru skupiającego 60% siły nabywczej Europy. Porty Rotterdamu i Antwerpii cierpią obecnie na brak terenów – są one położone na terenach aglomeracji i nie mają się gdzie rozwijać. Problem jest na tyle silny, że nowe terminale kontenerowe Rotterdamu są budowane na zasypywanych terenach morza.

Dlatego polityka rozwoju Walonii bazuje na wykorzystaniu przeładunku kontenerów – przybywających do portów morskich zwłaszcza z Azji – na statki śródlądowe i taniego transportu ich do Walonii, gdzie mogą być poddawane dalszym czynnościom logistycznym, w szczególności kierującym dużą wartość dodaną. Może to być dostosowywanie do rynków lokalnych, pakowanie itp, gdyż ze względu na koszty transportu towary przybywają spakowane w sposób oszczędzający miejsce. Jest również możliwość dalszego wysyłania towarów w głąb Europy dzięki świetnym połączeniom drogowym i kolejowym oraz lotnisku w Liege które jest czwartym największym lotniskiem Cargo w Europie..

Jest to rozwiązanie świetne dla tworzenia miejsc pracy w regionie, posiadającym kilkunastoprocentowe bezrobocie, sięgające w niektórych prowincjach prawie 20%. Logistyka pozwala tworzyć miejsca pracy rzeczywiście absorbujące tych bezrobotnych, gdyż nie wymaga dużych kwalifikacji.

Dzięki świadomemu wykorzystywaniu atutów, Walonia – a zwłaszcza prowincja Liege – wygrywa rankingi, dotyczące atrakcyjności lokalizacji europejskich centrów dystrybucyjnych.

Przedstawiciele regionu nazywają to nowym planem Marshalla. To chwytliwa nazwa podpowiedziana przez jednego z dziennikarzy, przyjęta, gdyż jest to sygnał dla inwestorów, że region prowadzi jasną i konsekwentną politykę wsparcia infrastruktury logistycznej.

Równocześnie funkcjonuje organizacja przedsiębiorców – klaster Logistics in Wallonia – wspierający działania infrastrukturalne od strony bardziej „miękkiej”. Zajmuje się networkingiem i przedsięwzięciami integracyjnymi, promocją międzynarodową, ale przede wszystkim stymulowaniem innowacji. Posiada i rozdziela środki na innowacje przekazywane przez władze państwowe oraz uczestniczy w przedsięwzięciach finansowanych z programów zewnętrznych. Dzięki nim rozwija innowacyjne produkty i usługi logistyczne, a także prowadzi promocję w regionie.

Jednym z nowych przedsięwzięć w których uczestniczy klaster są pociągi towarowe wykorzystujące w nocy infrastrukturę TGV. Pozwolą one w lepszy sposób transportować towary z Walonii do Francji i Anglii.

Co ważne, w przeprowadzonym wywiadzie przedstawiciel klastra przestrzegł przed kreowaniem polityki, w której infrastruktura jest celem. Infrastruktura nie jest celem – infrastruktura jest środkiem do poprawy jakości życia, ale także do wspierania aktywności przedsiębiorców (tworzących gospodarkę). Stąd właśnie wzorem belgijskim w rekomendacyjnej części pracy zalecać będziemy aktywne włączenie organizacji przedsiębiorców do tworzenia polityki transportowej, aby powtórzyć sukces Walonii (mimo braku położenia województwa śląskiego blisko morza).

Oprócz tego pożądanymi kierunkami rozwoju w systemie zarządzania infrastrukturą województwa śląskiego są:

- włączenie przedsiębiorców oraz szerokiej gamy interesariuszy do procesu tworzenia polityki transportowej (patrz rekomendacje 9.1.1 i 9.1.2);
- większy nacisk na transport kolejowy, który (zdaniem respondentów) prowadzi do znacznie większej liczby wygenerowanych miejsc pracy i jest obecnie kierunkiem inwestycji we wszystkich regionach partnerskich (patrz rekomendacje 9.2.1 i 9.2.2);
- zmiana w systemie rozliczania się województwa z zarządcą sieci kolejowej (patrz rekomendacja 9.3.4);
- inwestycje w nowoczesną infrastrukturę, pozwalającą na poprawę zarówno konkurencyjności, jak i efektywności transportu zbiorowego (patrz rekomendacje 9.4.3 i 9.4.4).

6. Obszar IV.²⁶ Sposób organizacji i zarządzania zakupami taboru do przewozów kolejowych

6.1 Sposób określania specyfikacji nowo nabywanego lub remontowanego taboru

W województwie śląskim władze samorządowe dokonują istotnych zakupów taboru kolejowego, który jest później udostępniany przewoźnikom kolejowym. Samorząd również ustala standardy nabywanego taboru – dotychczas największe zakupy dotyczyły nowych jednopoziomowych, czteroczołowych elektrycznych zespołów trakcyjnych. Dodatkowo tabor pozyskuje w drodze wypożyczenia i leasingu taboru przewoźnik samorządowy (Koleje Śląskie).

Nieco inny model przyjęto we Francji, gdzie nowe zakupy taboru dokonywane są na podstawie specyfikacji tworzonej przez przewoźnika (SNCF), który w drodze konsultacji z samorządami określa kilka standardowych typów taboru oraz dokonuje ich zakupów w imieniu samorządów. W tym modelu dominującą rolę ma jednak przewoźnik kolejowy, co jest odzwierciedleniem generalnego „układu sił” we Francji.

W Północnej Nadrenii-Westfalii większość taboru do nowych kontraktów jest obecnie nabywana bezpośrednio przez przewoźników kolejowych. Przewoźnicy posiadają zatem swobodę wyboru szczegółowych rozwiązań technicznych, ponosząc jednocześnie związane z tym ryzyko, chociaż oczywiście specyfikacje funkcjonalne i elementy specyfikacji technicznych istotne dla pasażerów są narzucone wraz ze specyfikacją świadczonych usług.

W Belgii generalnie kolej samodzielnie ustala specyfikację nowo nabywanego lub remontowanego taboru, albowiem jest holdingiem działającym na rzecz państwa i zależnym od państwa.

6.2 Analiza standardów funkcjonalnych i technicznych dla nowo nabywanego lub remontowanego taboru, jako dobra praktyka do zastosowania w woj. śląskim

Generalnie rzecz biorąc regiony partnerskie dokonują zakupu taboru kolejowego w trzech standardach.

Do linii o charakterze ekspresowym zakupywany jest tabor wielopoziomowy, wyposażony w takie udogodnienia, jak toalety, miejsca dla niepełnosprawnych itp. W tym zakresie widać w ostatnich latach odwrót od składów wagonowych na rzecz elektrycznych zespołów trakcyjnych – przykładem może być tutaj planowany do nabycia tabor dla Rhein-Ruhr-Express, a także pociągi eksploatowane już od dłuższego czasu we Francji. Jest to pewna zmiana, gdyż jeszcze niedawno koleje niemieckie zakupywały setki wagonów piętrowych wymagających lokomotyw – podobnego zakupu

²⁶ Ze względu na dodanie na podstawie Szczegółowego Opisu Sposobu Realizacji Przedmiotu Zamówienia – będącego elementem oferty złożonej przez Wykonawcę – dwóch dodatkowych obszarów badawczych, Wykonawca dokonał zmiany numeracji obszarów badawczych w stosunku do SOPZ tak, aby zapewnić optymalny pod względem logiki układ badania oraz raportu końcowego.

dokonało również województwo mazowieckie (jedna lokomotywa kosztowała ok. 14 mln złotych, czyli cenę porównywalną z dwuczłonowym elektrycznym zespołem trakcyjnym).

Obecnie klasyczne rozwiązanie w tym zakresie stanowią francuskie jednostki Z24500 i pochodne, posiadające maksymalną prędkość 160 km/h, liczące od 3 do 5 członów (por. zdjęcie 39).

Natomiast nowe jednostki Bombardier Regio2N będą posiadały zróżnicowane prędkości maksymalne w zakresie 140-200 km/h oraz długości od 6 do 10 wagonów.

Zdjęcie 39. Dobrą praktyką z Nord-Pas de Calais jest nabywanie piętrowych zespołów trakcyjnych na potrzeby regionalnych połączeń ekspresowych o dużej liczbie pasażerów.



Do linii o charakterze aglomeracyjnym zakupywany jest tabor o niższej prędkości maksymalnej (ok. 140 km/h), natomiast o bardzo dobrych parametrach w zakresie przyspieszenia (1 m/s^2). Na terenie północnej Nadrenii-Westfalii jest to z reguły tabor czteroczłonowy, kursujący w trakcji pojedynczej lub podwójnej.

Nowe jednostki – jak na przykład jednostki serii 422, czy 425 (por. zdjęcie 40) – mają konstrukcję aluminiową, co zmniejsza zapotrzebowanie na energię przy częstym przyspieszaniu. Należy jednak podkreślić, że jednostki te posiadają klasyczny układ siedzeń 2+2, zapewniający wygodę i dużo miejsc siedzących, co buduje konkurencyjność względem podróży samochodem, a także sprawia, że mogą być one stosowane również na połączeniach regionalnych.

Zdjęcie 40. Jednostki DB serii 422, 423, 425 i pochodnych zostały opracowane głównie z myślą o pociągach S-Bahn, ale obsługują również wybrane połączenia przyspieszone.



Uzupełnienie taboru stanowią lekkie elektryczne i spalinowe zespoły trakcyjne przeznaczone do obsługi połączeń regionalnych (por. zdjęcie 41 i 42) – odpowiadają one dotychczasowym zakupom samorządu śląskiego.

Pojazdy te mają z reguły nieco niższe prędkości maksymalne (np. jednostki Alstom Coradia Link – 120-140 km/h, por. zdjęcie 41) i długość od 2 do 4 członów, przy czym szczegółowe parametry taboru są zależne od możliwości infrastruktury i lokalnych potrzeb, które w tym segmencie są bardzo zróżnicowane.

Zdjęcie 41. Spalinowe zespoły trakcyjne we Francji posiadają stosunkowo wysokie prędkości maksymalne i pojemności, ze względu na specyfikę sieci w Nord-Pas de Calais.



Zdjęcie 42. Natomiast w Północnej Nadrenii-Westfalii wiele spalinowych zespołów trakcyjnych jest dwuczłonowych i posiada niskie prędkości maksymalne, gdyż służą do obsługi połączeń stricte uzupełniających.



Wszystkie pojazdy wyposażone są w takie udogodnienia jak:

- klimatyzacja;
- zapowiedzi głosowe następnych przystanków;
- toalety dostosowane do potrzeb niepełnosprawnych (jeśli występują);
- przestrzeń wielofunkcyjną do przewożenia bagażu, rowerów, wózków inwalidzkich, a w godzinach szczytu – pasażerów stojących.

Co do zasady nie odbiega to od wyposażenia aktualnie zakupowanego taboru nowego w Polsce.

6.3 Określenie przyjętych rozwiązań w zakresie własności taboru oraz ewentualnych zasad przekazywania taboru w przypadku zmiany operatora wykonującego przewozy objęte obowiązkiem służby publicznej

W województwie śląskim tabor pozostaje własnością województwa i jest udostępniany przewoźnikom – wcześniej firmie PKP Przewozy Regionalne, zaś obecnie – Kolejom Śląskim. Umożliwia to stosunkowo łatwą rezygnację z usług jednego przewoźnika i niskie bariery wejścia dla innego przewoźnika, a zatem generalnie to rozwiązanie należy ocenić dobrze.

Wadą są jedynie zakupy taboru w krótkich seriach, co tworzy problemy związane z jego późniejszą obsługą oraz logistyką części zamiennych.

We Francji tabor kolejowy w czasie obowiązywania kontraktu służby publicznej pozostaje własnością samorządu i jest leasingowany SNCF. Umowa leasingu zakłada, że po wygaśnięciu umowy SNCF posiada prawo odkupienia pojazdów za ich wartość księgową. Rozwiązanie to jest bez wątpienia korzystne dla SNCF, może być natomiast bardzo kłopotliwe dla samorządu w sytuacji, kiedy zrezygnowałby on z usług przewoźnika państwowego – wówczas region nie posiadałby żadnego taboru do udostępnienia nowemu oferentowi.

Inaczej dzieje się w Północnej Nadrenii-Westfalii, gdzie przewoźnicy wyłonieni w przetargach muszą sami nabywać tabor.

Model ten budzi wiele kontrowersji – jedni uważają, że jest słuszny, gdyż wówczas efektywność współpracy nabywców z dostawcami taboru jest największa, zaś kilkunastoletnie kontrakty są wystarczające do podjęcia decyzji inwestycyjnych. Inni uważają, że taki model jest jednak poważnym ograniczeniem – preferuje grupę DB, która ma po upływie kontraktu większą łatwość zagospodarowania taboru, a także powoduje wyższe koszty finansowe. Co więcej, pojawiają się tezy, że przewoźnikom niezależnym od DB trudno jest pozyskać tabor, gdyż dostawcy boją się pogorszenia relacji z DB (ta teza nie jest jednak zbyt prawdopodobna, gdyż za większością przewoźników stoją inne koleje narodowe).

Stąd też model ten został wzbogacony o możliwość zapewnienie przez władze regionalne dodatkowych poręczeń finansowania taboru, zaś obecnie diskutowane jest przejęcie zakupów taboru bezpośrednio przez władze kraju federalnego i ich udostępnianie przewoźnikom. Wzorem jest tutaj Dolna Saksonia, która posiada własny pool taborowy. Rozwiązanie to ma zostać wdrożone w ramach projektu Rhein-Ruhr-Express.

Jest to rozwiązanie co do zasady zbliżone do rozwiązań stosowanych w Polsce, aczkolwiek istotny jest wówczas większy wkład przewoźnika w opracowywanie specyfikacji – tak, jak ma to miejsce na przykład w przypadku autobusów zakupywanych dla Transpole / Keolis w aglomeracji Lille.

6.4 Określenie strategii zakupu taborów w celu standaryzacji części zamiennych oraz uzyskania niskich kosztów

Reasumując wcześniejsze rozważania, dotychczasową strategię zakupów taboru przez województwo śląskie należy ocenić jako dobrą, zwłaszcza w zakresie przyjętego modelu własnościowego.

Odpowiedzią na wyzwanie, dotyczące standaryzacji części zamiennych oraz niskich kosztów eksploatacji – byłaby realizacja dalszych zakupów taboru do kolejowych przewozów regionalnych (zwłaszcza elektrycznego) przez władze województwa w formie umowy ramowej (por. rekomendacja 9.4.1). Taka forma została zastosowana do zakupu taboru m.in. przez bydgoskie spółki komunalne przy zakupach taboru tramwajowego – jej ogromną zaletą jest unifikacja zakupywanego taboru na przestrzeni kilku lat, a także możliwość wykorzystania już przeprowadzonego postępowania do dodatkowych zakupów taboru, w miarę posiadanych wolnych środków pod koniec perspektywy finansowej. Jest to rozwiązanie inspirowane unifikacją francuską, jednak dostosowane do polskich realiów.

W przypadku spalinowych zespołów trakcyjnych możliwe byłoby również przesunięcie ich finansowania do sektora prywatnego, albowiem w przypadku tego typu taboru istnieją większe możliwości eksportu i importu (nie ma problemu różnych systemów zasilania). Doświadczenia województwa kujawsko-pomorskiego wskazują, że jest to jak najbardziej możliwe (zarówno w zakresie taboru nowego, jak i używanego).

7. Obszar V. Polityka transportowa, a kwestie rynku pracy w badanych regionach

7.1 Przedstawienie mechanizmów diagnozowania i dostosowywania oferty przewozowej w regionie do natężenia potoków pasażerskich²⁷

W analizowanych regionach wykorzystywane są cztery podstawowe mechanizmy diagnozowania i dostosowywania oferty przewozowej do natężenia potoków pasażerskich:

- mechanizmy oparte na tzw. czterostopniowym modelu ruchu;
- mechanizmy oparte na badaniach ankietowych;
- mechanizmy oparte na analizie danych ze sprzedaży i zapewnienia pojazdów;
- mechanizmy oparte na dialogu społecznym.

Należy podkreślić, że mechanizmy te mają charakter komplementarny, a nie substytucyjny. Poniżej zostaną opisane podstawowe zasady funkcjonowania poszczególnych rozwiązań i przykłady ich wykorzystania.

Czterostopniowy model ruchu polega na zobrazowaniu potoków występujących w systemie transportowym, w oparciu o cztery fazy modelowania:

- estymację ruchu przyciąganego i generowanego przez poszczególne obszary układu komunikacyjnego (np. osiedla) – np. na podstawie wskaźników demograficznych, powierzchni biur i lokali usługowych itp.;
- estymację rozkładu ruchu pomiędzy konkretnymi osiedlami, z reguły na podstawie tzw. modelu grawitacyjnego, czyli ruch pomiędzy dwiema obszarami – jak grawitacja – zależy jest od ich wielkości (proporcjonalnie) oraz kwadratu odległości (odwrotnie proporcjonalnie);
- estymację wyboru środka transportowego w konkretnej relacji (często stosuje się tutaj tzw. logitowe, czyli probabilistyczne modele wyboru, oparte o ankiety deklarowanych wyborów);
- estymację wyboru trasy.

Niniejsze przedstawienie modelu ma charakter nieco uproszczony – faktycznie kolejne etapy są wielokrotnie powtarzane, gdyż np. po wstępnej estymacji wyboru trasy okazuje się, że część dróg się korkuje, co wpływa na wybory środka transportu.

Zaletą modelu czterostopniowego jest możliwość bardzo dobrej stymulacji różnych hipotetycznych zmian na sieci komunikacyjnej – np. konstrukcji oferty szybkiej kolei miejskiej w różnych scenariuszach przebiegu trasy i wariantach oferty. Wadą jest niedoskonałość przewidywań – reakcje ludzkie nie zawsze odpowiadają modelowi. Wadę tę można ograniczać przez tzw. kalibrację modelu, czyli zmianę współczynników tak, by modelowanie w odniesieniu do stanu aktualnego (i ew. historycznych zmian) jak najlepiej odpowiadało rzeczywistości.

Model czterostopniowy jest stosowany przy konstrukcji planów transportowych, zwłaszcza w Niemczech. W Polsce pewne elementy tego modelu są wymagane przy planach transportowych, zaś całość – przy sporządzaniu studiów wykonalności na duże projekty transportowe, zgodnie

²⁷ Kolejność części niniejszego rozdziału została zmodyfikowana w celu zachowania płynności wywodu logicznego.

z Niebieskimi Księgami Jaspers. Skonstruowanie wiarygodnego modelu czterostopniowego jest dość skomplikowane, gdyż wymaga dokładnych pomiarów ruchu, a także badań ankietowych. z drugiej jednak strony ośrodki posiadające taki model (w Polsce są to m.in. Warszawa i Poznań) znacznie łatwiej i taniej tworzą chociażby kolejne studia wykonalności.

Mechanizmy oparte o badania ankietowe mogą dotyczyć stosunku respondentów do konkretnych problemów, jednak coraz częściej badania przeprowadza się tzw. metodą „dzienniczka podróży”. Polega on na tym, że w określonym dniu, lub dłuższym okresie czasu, respondent zapisuje wszystkie swoje podróże różnymi środkami komunikacji oraz piesze. Oczywiście próba winna być reprezentatywna dla całego społeczeństwa danej miejscowości, a nie jedynie pasażerów komunikacji miejskiej.

Badania takie – w zależności od próby – pozwalają uzyskać bardzo wiarygodne dane na temat zachowań podróżnych, w szczególności na temat podziału międzygałęziowego. Przy dużej próbie mogą one również stanowić istotne informacje wejściowe do modelu czterostopniowego, gdyż pokazują aktualny stan ruchu na sieci (rozwiązaniem idealnym jest tutaj Australia, w której „dzienniczek” stanowi element spisu powszechnego, a zatem dostępne są dane dla całej populacji).

Badania metodą „dzienniczka” we Francji i w Niemczech są przeprowadzane na poziomie krajowym, na zlecenie władz centralnych. W Niemczech są one prowadzone pod nazwą „*Mobilität in Deutschland*” przez konsorcjum trzech instytutów badawczych. Badanie było realizowane w latach 2002 i 2008 na próbie 50 000 gospodarstw domowych i stanowiło kontynuację wcześniejszego programu Kontiv, realizowane w RFN w latach 1976, 1982 i 1989, a także późniejszych badań MOP. Podstawowe analizy oraz dane źródłowe są dostępne na stronie internetowej <http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/>, zaś zainteresowane podmioty mogą zamawiać szczegółowe analizy u wykonawców badania.

Podobne badania są również przeprowadzane niezależnie przez samorządy, czego przykładem jest studium przypadku Münster (patrz załącznik).

We Francji za badania odpowiada odpowiednik Głównego Urzędu Statystycznego, zaś regiony mogą je współfinansować, w celu rozszerzania próby i uzyskiwania dostępu do wyników badania – Nord-Pas de Calais korzysta z tej możliwości oraz wykorzystuje dane do późniejszych analiz, zlecanych na zewnątrz.

Aktualnie w niektórych krajach trwają pilotażowe badania na temat zastąpienia „dzienniczka” rejestracją podróży przy użyciu urządzeń GPS.

Mechanizmy oparte o analizę danych sprzedażowych, a także obserwację (manualną i przy użyciu specjalnych urządzeń) wypełnieni w pojazdach są stosowane we wszystkich regionach partnerskich, w tym na Śląsku.

Bardzo usystematyzowany system takich badań jest prowadzony przez przewoźnika kolejowego SNCF w regionie Nord-Pas de Calais. Co poniedziałek analizowane są na spotkaniu kierownictwa dane, związane z wypełnieniami poszczególnych pociągów. W przypadku dostrzeżenia przepełnień – odpowiednie działania zaradcze proponowane są władzom regionalnym.

Systemy oparte na partycypacji społecznej w Niemczech przyjmują najczęściej formę rad pasażerów. Większość przedsiębiorstw komunikacyjnych posiada takie ograny, które pozwalają na bieżąco poznawać opinię otoczenia na temat proponowanych zmian. Rady pasażerów są generalnie chwalone, jeśli chodzi o rozpoznanie kierunkowych potrzeb pasażerów, jednakże przestrzega się przed prze-

chodzeniem na zbyt operacyjny poziom, który powinien być domeną kierownictwa firmy i badań na próbach reprezentatywnych.

Z kolei w Nord-Pas de Calais funkcjonują komitety sterujące poszczególnych linii kolejowych. Rozwiązanie to polega na cyklicznych spotkaniach przedstawicieli regionu i SNCF z użytkownikami konkretnych linii. Spotkania są szeroko promowane w pociągach, a także przy użyciu baz kontaktów, tworzonych na potrzeby informacji o zakłóceniach (SMS, e-mail). Oczywiście rady obradują często poza Lille, w miejscach, gdzie mieszka wielu użytkowników danej linii.

Należy podkreślić, że rozwiązania oparte na partycypacji społecznej są stosowane z sukcesem w innych gałęziach gospodarki publicznej w Polsce (patrz ramka poniżej).

Studium przypadku 6. Udany dialog społeczny w Polsce – przykłady Legnicy i Warszawy.

Władze Legnicy (prezydent, wiceprezydenci, dyrektorzy wydziałów) od kilku lat w każdym z 10 pozawakacyjnych miesięcy roku spotykają się z mieszkańcami jednej z dzielnic. Na spotkaniu informują o zrealizowanych i planowanych działaniach, a także pokazują, jakie wnioski wyciągnięto z poprzednich spotkań – co udało się zrealizować, a czego nie. Mieszkańcy mogą zabierać głos w części plenarnej, a także porozmawiać z odpowiednią osobą w cztery oczy po zakończeniu spotkania. Spotkania te są bardzo chwalone przez władze miasta, jako efektywna i politycznie korzystna metoda rozpoznawania potrzeb mieszkańców.

Natomiast rodzaj rady społecznej działa przy Biurze Koordynatora Inwestycji i Remontów w Pasie Drogowym Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy. Został on powołany w odpowiedzi na konflikt dotyczący przebudowy ważnego wiaduktu, która była blokowana przez organizację ekologiczną, ze względu na brak odpowiednich powiązań pomiędzy przystankami transportu miejskiego i kolejowego. Postulaty te były co do zasady słuszne, jednakże ich wprowadzenie wydłużyłoby znacznie inwestycję i oznaczało wielomiesięczne wyłączenie grożącego katastrofą obiektu.

Rada była próbą rozwiązania systemowego, pozwalającego uniknąć podobnych błędów w przyszłości, dzięki wcześniejszym konsultacjom. Władze Biura dobrze oceniają współpracę z radą – po pierwszych spotkaniach na których przychodziło dużo organizacji i dyskutowano wiele szczegółowych tematów, rada okrzepła i uczestniczy w niej kilka organizacji, mających bardzo profesjonalne podejście (znajdujące często odzwierciedlenie w wykształceniu ich przedstawicieli) i wnosząca wiele dobrego do prowadzonych inwestycji.

7.2 Przedstawienie sposobu uwzględnienia potrzeb dojazdów do pracy przy organizowaniu transportu publicznego w badanych regionach

Generalnie rzecz biorąc dojazdy do pracy w regionach partnerskich uwzględnianie są w toku badań ogólnych, o których mowa w części 7.1 (wg badania *Mobilität in Deutschland* dojazdy do pracy stanowią 15% podróży, realizowanych w tym kraju). Kompleksowość tych badań nie wymaga dodatkowego rozpoznawania potrzeb, związanych z dojazdami do pracy.

Ciekawą informacją z badania MiD jest fakt, że liczba podróży do pracy w latach 2002-2008 zmalała o 5%, ale jednocześnie ich łączna długość wzrosła o 11%. Pokazuje to, że z jednej strony coraz więcej osób nie pracuje, lub pracuje w domu (choćby przez część czasu), ale z drugiej – postępuje zwiększanie odległości pomiędzy miejscem pracy, a domem.

Dojazdy do pracy są co do zasady obsługiwane przez ogólnodostępną sieć transportową – tego typu rozwiązanie stosowane jest w Nord-Pas de Calais.

Istnieje bardzo niewielka liczba rozwiązań dodatkowych, w zakresie transportu publicznego, dotyczących wyłącznie kwestii dojazdów do pracy.

W województwie śląskim niektóre zakłady pracy (zwłaszcza na terenach nieurbanizowanych) organizują własny przywóz i odwóz pracowników, albowiem sieć połączeń ogólnodostępnych jest niewystarczająca. Są to oczywiście przewozy zamknięte. Przykładem mogą być tutaj chociażby zakłady Delphi w Jeleśni koło Żywca.

W Walonii większe przedsiębiorstwa (w tym usługowe) posiadają pełnomocników ds. mobilności oraz plany mobilności. Oznacza to formalizowanie koncepcji dojazdów pracowników do danego zakładu. Koncepcja taka jest przedstawiana władzom lokalnym i stanowi podstawę do odpowiedniego wsparcia.

Należy podkreślić, że w ramach planów mobilności, zakłady pracy realizują również inwestycje poprawiające jakość dojazdów – np. w organizacji SWIFT, zajmującej się światową koordynacją bankowych przelewów międzynarodowych, w ramach wdrażania planu mobilności zbudowano kryty parking dla rowerów wraz z szatniami.

7.3 Analiza zależności pomiędzy zarządzaniem infrastrukturą transportową, a powiązaniem głównych siedlisk ludzkich z głównymi skupiskami oferowanych miejsc pracy

O ile historycznie w regionach partnerskich istniało duże powiązanie siedlisk ludzkich z głównymi skupiskami oferowanych miejsc pracy, polegające chociażby na istnieniu osiedli przy zakładach pracy, takich jak huty, czy kopalnie, to w ciągu ostatnich dekad powiązanie to straciło na znaczeniu. Wynika ono z restrukturyzacji przemysłu, a także ze zmian strukturalnych na rynku pracy, które sprawiają, że ludzie chętniej podejmują pracę dalej od domu (lub są do podejmowania takiej pracy zmuszeni).

Jak już wskazano wcześniej, obecnie proces ten postępuje, czego przejawem jest m.in. wciąż postępujące wydłużanie się dróg do pracy. Co więcej – jak wspomniano w części 3.4. - władze wszystkich regionów partnerskich wskazują na mankamenty prowadzonej obecnie polityki rozwoju przestrzennego, jako bardzo transportochłonnej. Wciąż powstają nowe miejsca pracy, a także nowe osiedla w miejscach oderwanych od sieci komunikacyjnej.

W pewnych momentach wyraźny był również trend tworzenia dzielnic monofunkcyjnych (zwłaszcza biurowych, czy części kampusów), co nie tylko prowadziło do zwiększania transportochłonności, ale również wymierania tych dzielnic w określonych godzinach, dewastacji i niskiego poczucia bezpieczeństwa.

Jednocześnie jednak powoli widać trendy, związane z pewną racjonalizacją procesów osadniczych. W regionach partnerskich coraz większym powodzeniem cieszą się mieszkania w centrach miast, położone w pobliżu centrów biurowych, co pomaga oszczędzić koszty finansowe i zewnętrzne dojazdów.

Niektóre samorządy odpowiadają na to zapotrzebowanie, zwiększając podaż terenów poindustrialnych i pokolejowych, co doprowadza do większej dostępności działek w dobrej lokalizacji (zwłaszcza Lille, Dusseldorf). Jest to oczywiście pewien koszt, jednakże jest on mniejszy, niż koszty późniejszej obsługi obszarów źle połączonych i „dopasowywania” infrastruktury.

Z drugiej strony tworzy się pewne centra biurowe i usługowe w mniejszych miejscowościach („centra pomocnicze”).

Dobrym przykładem może być tutaj rewitalizacja obszaru Neue Mitte (nowe centrum) w Oberhausen, opisana już w rozdziale 5.5.

W Neue Mitte co prawda nie uwzględniono funkcji mieszkaniowej (mix funkcji mieszkaniowej i usługowej był ważnym elementem obniżania transportochłonności, wymienianym przez respondentów), gdyż tę zapewniają pobliskie, istniejące już osiedla mieszkaniowe, które wcześniej służyły istniejącemu na tym samym terenie przemysłowi.

Według jednego z niemieckich respondentów, dużym zainteresowaniem osób poszukujących mieszkań i domów cieszą się też miejscowości odległe, ale posiadające częste, przyspieszone połączenia kolejowe z centrami aglomeracji. Takie rozwiązanie łączy ze sobą uroki mieszkania w spokojnym miejscu oraz dobry dojazd do pracy, chociaż z pewnością nie jest to rozwiązanie tak energooszczędne, jak mieszkanie w centrum (odpowiada ono jednak na potrzeby innych grup mieszkańców).

Należy podkreślić, że podobne procesy można zaobserwować w województwie śląskim – chociażby jeśli chodzi o rosnącą popularność Rybnika, jako miejsca zamieszkania dla osób pracujących w Gliwicach oraz południowo-zachodniej części GOP. Niestety dobre powiązanie to charakter wyłącznie drogowy (autostradowy), przez co nie przekłada się w wystarczającym stopniu na spełnienie wymogów zrównoważonego i energooszczędnego systemu transportowego.

7.4 Wskazanie wymagań w zakresie kompetencji kadry zarządzającej oraz kompetencji osób zatrudnianych w zawodach obsługujących transport publiczny

Na szczęblu kadry zarządzającej w przedsiębiorstwach komunikacyjnych we wszystkich regionach partnerskich spotkać można osoby z wykształceniem w zakresie inżynierii budowlanej, inżynierii transportu, geografii lub ekonomii transportu, które swoją karierę zawodową od wielu lat związały z sektorem transportu, a także osoby które otrzymały edukację i rozpoczynały pracę w innych branżach, zaś po osiągnięciu wysokiego szczebla przeszły do branży transportu miejskiego. Tego typu połączenie wydaje się dobre, gdyż łączy doświadczenie branżowe, ze świeżym spojrzeniem menedżerów z innej branży. Oczywiście problemem we wszystkich krajach pozostaje obsadzanie niektórych stanowisk z klucza politycznego.

Nieco większy problem we wszystkich regionach dotyczy personelu specjalistycznego, czyli osób o wyższym wykształceniu, posiadających konkretne umiejętności i niesprawujących funkcji zarządczych. O ile w każdym z regionów kształci się specjalistów z zakresu projektowania infrastruktury komunikacyjnej, czy ekonomistów, to stosunkowo mało jest kierunków, na których uczy się takich umiejętności, jak np. konstruowanie rozkładów jazdy, grafików pracy kierowców, czy chociażby znajomości prawa transportowego. Są to oczywiście zawody niszowe i pewną niszę w tym zakresie starają się zapełnić mniejsze uczelnie, jak np. Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej, czy

Westfälische Hochschule w Gelsenkirchen, jednakże inicjatywy te rzadko kiedy odbywają się we współpracy z konkretnymi pracodawcami i ich absolwenci nie zawsze znajdują pracę w branży transportowej (często trafiają np. do firm logistycznych).

Z drugiej strony pracodawcy sami inwestują w – mniej lub bardziej sformalizowane – programy szeroko pojętego „przyuczania do zawodu”, czy też programy menedżerskie. Takie rozwiązanie funkcjonuje m.in. w VRR, jednakże przedstawiciele związku skarżą się, że wielu przyuczonych przez nich specjalistów stosunkowo szybko opuszcza firmę i przenoszą się do oferującego lepsze wynagrodzenie sektora prywatnego. Wskazuje to na pewien deficyt na rynku pracy o charakterze raczej strukturalnym.

Należy przy tym podkreślić, że edukacji specjalistycznej nie należy ograniczać do studiów licencjackich i magisterskich – bardzo ważne jest również szkolenie ustawiczne, różnego rodzaju kursy i studia podyplomowe. Takie inicjatywy były w naszym kraju kilkakrotnie podejmowane, jednakże z reguły nie spotykały się z dużym odzewem zainteresowanych, ze względu na brak środków po stronie potencjalnych uczestników.

Na szczepku personelu liniowego (maszyniści, konduktorzy, kierowcy, dyżurni ruchu), wymagania określone są przepisami prawa, dotyczącego ruchu drogowego (zunifikowane w skali Europy) oraz kolejowego (brak unifikacji). Generalnie rzecz biorąc edukacja tych pracowników w dużej mierze spoczywa na pracodawcach, aczkolwiek np. w Niemczech istnieją również szkoły publiczne, szkolące w zawodach takich jak maszynista, czy kierowca pojazdów mechanicznych, nie są one jednak wyłącznym źródłem personelu dla przedsiębiorstw komunikacyjnych. W wielu krajach – m.in. w Polsce i Niemczech – wielu kierowców rekrutowało się spośród osób, które prawo jazdy uzyskało w ramach obowiązkowej służby wojskowej. Obecnie to źródło niestety „wysycha”. Programy edukacji ustawicznej bywają również finansowane przez urzędy pracy.

W żadnym z regionów (w tym w województwie śląskim) respondenci nie narzekali na znaczną niedostępność pracowników liniowych, powodującą ograniczanie oferty, aczkolwiek zagranicą zgodnie przyznawano, że ich pozyskanie bywa pewnym wyzwaniem. Wyjątkiem były tu sytuacje, gdzie w przedsiębiorstwach są silne związki zawodowe i ponadrynkowe płace – w takich przypadkach jest wręcz nadmiar ofert.

Odrębną kwestią są kompetencje pracowników – jeden z przedstawicieli przewoźników autobusowych w województwie śląskim skarżył się na kłopoty z zatrudnieniem kompetentnych i sumiennych kierowców. Z pewnością działa tutaj konkurencja finansowa, ale nie bez znaczenia jest również brak systemów szkoleń.

7.5 Wskazanie liczby ofert pracy w wybranych zawodach, określenie poziomu zatrudnienia, ew. deficytów zatrudnienia i sposobów ich wyrównywania

Jak już wspomniano w części 7.4., w tym momencie w sektorze transportu w województwie śląskim nie występują generalnie trwałe deficyty zatrudnienia – na przykład Koleje Śląskie nie miały problemu z rekrutacją pracowników. Podobne deficyty – w skali uzasadniającej znaczną interwencję publiczną – nie występują również w regionach partnerskich.

W długim okresie należy jednak być świadomym możliwości wystąpienia luki pokoleniowej. Zapobiegać powinny temu przede wszystkim działania szkoleniowe podejmowane przez pracodawców, jednakże w warunkach konkurencji i finansowania usług przez sektor publiczny, godnym rozważenia rozwiązaniem jest wsparcie szkolnictwa zawodowego, zwłaszcza w zakresie kolei. Zakres wsparcia musi jednak odpowiadać realnym, długoterminowym potrzebom pracodawców, określonym na podstawie analiz struktury zatrudnienia oraz potrzeb przewozowych, tak aby kierunki te nie stały się „fabrykami bezrobotnych”.

7.6 Określenie kreowania nowych zawodów na podstawie sformułowanych prognoz i kierunków rozwojowych

Chociaż w wielu miastach systemy transportu publicznego są bardzo istotnymi pracodawcami, zaś niektórzy respondenci wskazywali, że inwestycje w transporcie miejskim są w stanie wygenerować 2-3 razy więcej miejsc pracy, niż w infrastrukturze drogowej, to jednak zdolność transportu miejskiego do kreowania nowych zawodów jest ograniczona.

Zidentyfikowane na podstawie badania nowe zawody, to:

- pracownik stacji ds. przechowywania rowerów – serwisant rowerowy (podobne zawody istnieją w aglomeracji Lille oraz w Północnej Nadrenii-Westfalii);
- informator mobilny / kontroler biletów / ochroniarz – wielofunkcyjne stanowisko osoby, która pełni funkcję zbliżoną do konduktora, chociażby w strefach biletowych stacji komunikacyjnych (podobne rozwiązanie jest stosowane w Lille);
- doradca ds. mobilności – zawód ten jest rozwinięciem zawodu kasjera-informatora; osoba zatrudniona w takim zawodzie osobiście lub telefonicznie informuje pasażerów o możliwym sposobie przemieszczania się (komunikacja miejska, car sharing, rower – w tym publiczny) oraz załatwia formalności związane z zawarciem stosownej umowy i pobraniem opłaty (zawód ten istnieje we wszystkich regionach partnerskich);
- menedżer mobilności w zakładzie pracy – zawód ten jest rozwinięciem zawodu specjalisty ds. planowania transportu, z uwzględnieniem perspektywy pracy (zawód obecny w Walonii).

Dwa pierwsze zawody mogą mieć charakter działań interwencyjnych, służących aktywizacji zawodowej bezrobotnych, jednocześnie zwiększając atrakcyjność systemów transportowych oraz tworząc zawody o nieco bardziej złożonym charakterze, niż zwykła praca wszechobecnych pracowników ochrony, którzy nie służą do pomocy klientom.

Dwa ostatnie zawody mają charakter niszowy i zapotrzebowanie w tym zakresie w skali regionu nie powinno przekroczyć kilkudziesięciu osób. O ile kreacja zawodu doradcy ds. mobilności jest dość pewna – wraz z podwyższaniem standardu usług publicznych – to kreowanie zawodu menedżera mobilności w zakładzie pracy wymagałoby stosownego wsparcia dla przedsiębiorstw, które będą świadomie zarządzały mobilnością pracowników we współpracy z władzami lokalnymi.

Należy zwrócić również uwagę na potrzeby kształtowania wśród personelu ruchowego (zwłaszcza kierowców autobusów) szeregu umiejętności miękkich, takich jak doradztwo w zakresie wyboru właściwego biletu oraz trasy, umiejętność deeskalacji konfliktów, a także eco-driving.

8. Obszar VI. Polityka transportowa, a kwestie dostępu do wykształcenia oraz innych podstawowych usług publicznych w badanych regionach

8.1 Sposoby monitoringu dostępności przestrzennej i funkcjonalnej usług transportu publicznego

Niska dostępność przestrzenna i funkcjonalna transportu publicznego – zwłaszcza na terenach nieurbanizowanych – jest wg przeprowadzonych wywiadów poważnym problemem na terenach nieurbanizowanych województwa śląskiego. Pogarszająca się oferta przewoźników prywatnych oraz bankructwa firm PKS szczególnie silnie oddziałują na młodzież i osoby starsze. Osoby w wieku produkcyjnym częściej radzą sobie poprzez zakup samochodu, jednakże eksploatacja własnego pojazdu jest dla wielu osób znacznym wysiłkiem finansowym, w porównaniu do możliwego wynagrodzenia.

Zjawiska te mają charakter „błędnego koła”, gdyż doprowadzają do wyludniania się wsi (położonych peryferyjnie) oraz osłabienia potoków przewozowych na liniach regionalnych, a przez to – dalszego pogłębiania się opisywanych zjawisk.

Należy podkreślić, że problem ten w swoim nasileniu jest charakterystyczny dla województwa śląskiego. W pozostałych regionach partnerskich nie występuje on tak silnie, ze względu na lepsze doinwestowanie systemu transportu pozamiejskiego, a także wyższe dochody realne ludności.

Generalnie w regionach partnerskich nie zidentyfikowano sformalizowanego i ujednoliconego systemu monitoringu dostępności przestrzennej i funkcjonalnej usług transportu publicznego.

Narzędzia diagnozy dostępności przestrzennej usług znajdują się natomiast w części planów transportowych i polegają na określeniu poziomu i dynamiki takich wskaźników, jak np.:

- odsetek mieszkańców zamieszkałych w zasięgu określonego czasu jazdy komunikacją publiczną (wraz z oczekiwaniem) lub indywidualną od centrum lokalnego określonego rzędu (np. miejscowości powiatowej);
- odsetek mieszkańców zamieszkałych w określonej odległości od przystanku komunikacyjnego, zapewniającego określony poziom usług;
- odsetek mieszkańców zamieszkałych w określonej odległości od przystanku komunikacji zbiorowej;
- odsetek mieszkańców, zamieszkałych w miejscowościach, posiadających określony standard obsługi komunikacyjnej.

Wskaźniki te zostały uporządkowane od najtrudniejszego, do najłatwiejszego do wyliczenia. Najbardziej skomplikowane wskaźniki wymagają posiadania dobrej mapy cyfrowej danego obszaru, a także danych o ofercie transportu publicznego – ich wyznaczenie w warunkach polskich byłoby bardzo trudne, zwłaszcza dla transportu publicznego. Dla transportu drogowego pewne prace w tym zakresie podejmowane są przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Należy podkreślić, że aktualne przepisy dotyczące planów transportowych w Polsce nie zawierają formalnych standardów, dotyczących koniecznych do monitorowania wskaźników dostępności

transportowej, co bez wątpienia utrudnia świadome zarządzanie dostępnością w skali kraju i regionów.

8.2 Identyfikacja formalnych minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej na obszarach peryferyjnych oraz sposobów ich egzekucji

W regionach partnerskich określenie minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej na obszarach peryferyjnych ma charakter raczej nieformalny. Przykładowo w Nord-Pas de Calais przyjęło się, że w dni powszednie do każdej miejscowości powinny dojeżdżać minimum dwa autobusy.

Większą liczbę wskaźników mogą zawierać plany transportowe dla konkretnych terenów są to jednak inicjatywy oddolne i nie mają one charakteru planowego. Przykładowo w planie dla miasta Münster (patrz załącznik) są one jedynie określone jako takty dla poszczególnych linii podmiejskich.

Dobrego przykładu wprowadzenia pożądanego standardu obsługi komunikacyjnej na obszarach peryferyjnych dostarcza natomiast studium przypadku z Wielkiej Brytanii (patrz ramka poniżej)

Studium przypadku 7. Poprawa jakości komunikacji na terenach zurbanizowanych poprzez określenie pożądanego poziomu obsługi oraz celu dotyczącego minimalnej liczby miejscowości z osiągniętym celem.

W Wielkiej Brytanii życie gospodarcze skupione jest w miastach, zaś tereny niezurbanizowane mają charakter bardzo rzadko zaludniony. Problemem staje się nie tylko dostęp do pracy, czy edukacji, ale również dojazd do lekarza, czy sklepu.

W związku z tym brytyjskie Ministerstwo Środowiska, Gospodarki Żywnościowej i Spraw Wiejskich w 2002 r. zmierzyło, że 37% populacji wiejskiej mieszka nie dalej, niż 10 minut od przystanku linii autobusowej, kursującej w dzień roboczy co godzinę lub częściej. Innymi słowy – 63% populacji wiejskiej nie miało dostępu do takich usług.

Jako cel postawiono sobie zwiększenie odsetka mieszkańców terenów wiejskich, posiadających dostęp do autobusów kursujących co godzinę lub częściej do 42% w 2004 r. i 50% w 2010 r.

Środkiem osiągnięcia celu było wsparcie dla samorządów, które deklarowały osiągnięcie pożądanых wskaźników. W konsekwencji wartość docelową udało się osiągnąć już w 2004 r.

8.3 Sposób organizacji przewozów szkolnych

Istnieją dwa podstawowe sposoby organizacji przewozów szkolnych:

- wyodrębnionymi autobusami szkolnymi;
- autobusami liniowymi.

System przewozów uczniów wyodrębnionymi autobusami szkolnymi polega na finansowaniu przed odpowiednie władze zamkniętych kursów, przewidzianych jedynie dla uczniów. Kursy takie nie są dostępne dla pozostałej ludności. Zaletą tego rozwiązania jest odizolowanie uczniów od pozosta-

tych pasażerów, co pozytywnie wpływa zarówno na bezpieczeństwo dzieci, jak i pozostałych pasażerów.

System przewozu uczniów autobusami liniowymi polega na dodaniu do ogólnodostępnej sieci linii dodatkowych kursów, których relacje, godziny i dni kursowania wynikają z potrzeb dowozów do szkoły, jednakże które przewożą dowolnych pasażerów. Uczniowie posiadają wówczas bezpłatne bilety, wykupywane przez władze odpowiedzialne za oświatę, lub bilety zniżkowe, przez te władze dotowane.

W województwie śląskim na terenach zurbanizowanych funkcjonuje generalnie system przewozu uczniów autobusami liniowymi. Dotyczy to również terenów niezurbanizowanych, posiadających rozwinięte systemy komunikacji zbiorowej (np. gmin należących do MZKP Tarnowskie Góry). Na tych terenach istnieją nieraz kursy wariantowe wybranych

Na terenach bardziej peryferyjnych istnieje niższy stopień integracji – nierzadko funkcjonują oddzielne gimbusy, niedostępne dla pozostałych pasażerów. Jest to o tyle uciążliwe, że połączenia te dojeżdżają do miejscowości o bardzo kiepskiej obsłudze komunikacyjnej.

Podobny system, jak w województwie śląskim, funkcjonuje w Nord-Pas de Calais. Jest on organizowany przez władze departamentów, które obecnie rozważają jego integrację z przewozami ogólnodostępnymi.

Taką transformację przeszły już dwa pozostałe regiony. Przykładowo w Północnej Nadrenii-Westfalii wpierw wprowadzono zasadę udostępnienia kursów szkolnych – jako osobnych linii – pasażerom, którzy posiadają normalne bilety. Następnie włączono je do rozkładów jazdy normalnych linii. Pozwoliło to nie tylko poprawić skomunikowanie obszarów wiejskich, ale również znacząco zmniejszyć wielkość subwencji do przewozów szkolnych.

Z kolei w Walonii przewozy szkolne – zamknięte – stosowane są już tylko na liniach z dużym natężeniem przewozów szkolnych, w sytuacji, w której udostępnianie kilku kursów prawie równocześnie, w jednej relacji nie miałoby sensu.

9. Obszar VII. Wnioski i rekomendacje dla polityki transportowej w województwie śląskim, uzyskane na podstawie analizy wybranych regionów europejskich

Rekomendacje niniejszego badania mają za zadanie:

- przedstawienie proponowanych rozwiązań systemowych, które pozwoliłyby na efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych do realizacji zadań transportowych województwa;
- przedstawienie rozwiązań systemowych, które pozwoliłyby na efektywniejsze zaangażowanie środków prywatnych do realizacji zadań transportowych województwa;
- przedstawienie barier rozwoju systemu transportowego w województwie w aspekcie prawnym i organizacyjnym oraz kreacji nowych zawodów i miejsc pracy;
- określenie wpływu polityki transportowej na gospodarkę regionu.

Ze względu na horyzontalny charakter rekomendacji, zostały one pogrupowane w pięć obszarów, które stanowią strukturę niniejszego rozdziału:

- polityka transportowa, jako narzędzie wspierania gospodarki – w tym obszarze wskazujemy godne rozważenia rozwiązania systemowe, związane zarówno z procesem kształtowania, jak i celami oraz środkami polityki transportowej, a także innych polityk regionalnych;
- multimodalny system transportowy w obszarze metropolitarnym GOP – w tym obszarze skupiamy się na szczegółowo na budowie zintegrowanego, multimodalnego systemu transportowego obsługującego szeroko rozumianą aglomerację górnośląską, w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego;
- lobbing samorządów na rzecz lepszego transportu – ta grupa rekomendacji dotyczy zmian w prawie, które pozwolą samorządom tworzyć i wdrażać lepsze polityki transportowe;
- transport dopracowany w szczegółach – czyli zaobserwowane w toku badania rozwiązania szczegółowe, które pomagają tworzyć bardziej konkurencyjne bądź efektywne systemy transportowe, a przez to – efektywniej wykorzystywać środki publiczne;
- rekomendacje techniczne dotyczące badań benchmarkingowych, realizowanych w przyszłości.

9.1 Polityka transportowa, jako narzędzie wspierania gospodarki

9.1.1. Proces tworzenia polityki transportowej otwarty na potrzeby interesariuszy

Podstawową rekomendacją, dotyczącą procesu tworzenia polityki transportowej jest jego otwarcie na potrzeby różnego rodzaju interesariuszy: samorządów lokalnych, organizatorów transportu, przedsiębiorców, użytkowników (w tym niepełnosprawnych). Otwarcie to – wzorem Walonii i Północnej Nadrenii-Westfalii – powinno nastąpić możliwie wcześnie, na etapie kształtowania celów polityki, a nie na etapie dyskusji nad gotowym dokumentem, tak aby stworzyć duże możliwości wykorzystania rozpoznanych potrzeb.

Środkiem do uzyskania takiego otwarcia powinno być powołanie – wzorem przywołanych regionów – **Rady do spraw polityki transportowej województwa śląskiego**, w której uczestniczyliby przedstawiciele wymienionych już grup interesariuszy (wyłonieni przez ich organizacje). Byliby oni partnerami do rozmów dla tworzących politykę profesjonalistów z dziedziny transportu oraz pracowników Urzędu Marszałkowskiego.

Rozwiązanie takie pozwoli nie tylko na lepsze dopasowanie celów do realnych potrzeb, ale także na zwiększenie partycypacji poszczególnych aktorów polityki transportowej w jej późniejszym wdrażaniu – będą się oni bowiem bardziej utożsamiali ze strategią, w której tworzeniu uczestniczyli, będą również lepiej znali przewidziane w niej narzędzia, a zatem chętniej do nich sięgali.

Partycypacja społeczna powinna być kontynuowana również na niższych szczeblach planowania i wdrażania polityki transportowej. Dobrym przykładem mogą być tutaj francuskie komitety sterujące linii kolejowych, pozwalające na bezpośrednie rozpoznanie potrzeb użytkowników. Oczywiście wybrane postulaty zebrane w ramach komitetów monitorujących powinny być weryfikowane w toku weryfikacji na próbach reprezentatywnych (wyniki takiej weryfikacji powinny być przekazywane zainteresowanym), niemniej jednak partycypacja społeczna potrafi dostarczyć nowego spojrzenia na zarządzane systemy transportowe, zaś respondenci podkreślali, że jest to spojrzenie znacznie bardziej profesjonalne, niż to się pozornie wydaje.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, także samorządy niższego szczebla i organizatorzy transportu

Perspektywa wdrożenia: W procesie tworzenia nowej polityki transportowej dla województwa śląskiego

9.1.2. Działania z zakresu polityki transportowej skierowane do przedsiębiorców

Aby optymalizować pozytywny wpływ polityki transportowej na gospodarkę, konieczne jest nadanie przedsiębiorcom – jako podmiotom kreującym miejsca pracy i PKB – oraz ich potrzebom szczególnej roli w polityce transportowej. Rola ta powinna być rozpoznana poprzez szczegółowe rozmowy z kluczowymi przedsiębiorcami i ich organizacjami, w szczególności z tymi przedsiębiorcami, którzy w ostatnich latach zdecydowali się na rozwijanie nowych miejsc pracy na terenie województwa.

Odpowiedź na potrzeby przedsiębiorców może oznaczać wykorzystanie szczególnych narzędzi, takich jak:

- aktywny udział władz regionalnych w tworzeniu zapisów strategii i programów zarządzanych centralnie, adresowanych do dużych przedsiębiorców, korzystnych dla operatorów infrastruktury kolejowej dedykowanej do przewozów towarowych, w tym bocznic;
- stworzenie narzędzi z zakresu montażu finansowego, pozwalających na łączenie środków przedsiębiorców i środków publicznych, w tym między innymi w ramach RPO, w zakresie kluczowych dla gospodarki regionu połączeń transportowych, w tym także wybranych dróg dojazdowych do zakładów pracy;
- stworzenie wizji województwa śląskiego, jako ponadregionalnego centrum logistycznego, wraz z budową odpowiedniego zaplecza logistycznego (wzorem Walonii, aczkolwiek w nieco mniejszej skali);
- mechanizmy wsparcia dojazdów pracowników do dużych zakładów pracy, np. poprzez dopła-

ty do budowy na terenie zakładów parkingów dla rowerów, pryszniców, tworzenie linii autobusowych (zamiast wydzielonych przewozów pracowniczych – por. rekomendacja 9.1.5), przystanków kolejowych oraz zachęty do tworzenia zakładowych planów mobilności oraz tworzenia stanowisk menedżerów ds. mobilności (wzorem Walonii).

Należy zaznaczyć, że beneficjentami takich projektów mogą być zarówno bezpośrednio przedsiębiorcy, jak i samorządy działające w partnerstwie z przedsiębiorcami, np. uruchamiające linie autobusową do strefy aktywności gospodarczej. Ważne jest jednak, aby w partnerstwie występowali przedsiębiorcy i projekt rzeczywiście odpowiadał na ich potrzeby.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Perspektywa wdrożenia: W procesie tworzenia nowej polityki transportowej dla województwa śląskiego, w procesie tworzenia RPO dla nowej perspektywy finansowej, a także w procesie konsultowania strategicznych i programowych dokumentów szczebla centralnego

9.1.3. Powiązanie planowania transportu z planowaniem przestrzennym

Powiązanie planowania transportu z planowaniem przestrzennym jest wyzwaniem, które we wszystkich z badanych regionów ma charakter nierozwiązany, jest wskazywane jako słaba strona polityki transportowej oraz istotny czynnik zmniejszający efektywność transportu.

Brak dobrych wzorców systemowych nie oznacza, że należy o tym problemie zapomnieć – wręcz przeciwnie, należy ten problem próbować rozwiązać, albowiem ma on duże znaczenie dla wielkości zapotrzebowania na transport (racjonalizacja dojazdów), a także dla efektywności późniejszych inwestycji transportowych oraz poziomu kosztów eksploatacji.

Rozwiązania pomagające w powiązaniu planowania transportu z planowaniem przestrzennym mogą polegać na:

- zaproszeniu do Rady do spraw polityki transportowej województwa śląskiego przedstawicieli środowisk odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne;
 - analogicznym udziale w gremiach odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne specjalistów ds. transportu (najlepiej decyzyjnych);
 - wspieraniu budowy nowych osiedli mieszkaniowych w dobrze skomunikowanych miejscach:
 - przede wszystkim poprzez zwiększanie podaży gruntów komunalnych pod budownictwo mieszkaniowe w centrach miast (w tym w centrach mniejszych ośrodków, dobrze powiązanych z większymi);
 - pomocniczo, w miarę popytu – poprzez tworzenie nowych osiedli mieszkaniowych na wzór stref aktywności gospodarczej w dobrze powiązanych komunikacyjnie, acz niedrogich, miejscach (np. w pobliżu przystanków kolejowych, czy linii tramwajowych z niewykorzystaną przepustowością),
pożądana byłaby lokalizacja takich osiedli blisko nieuciążliwych terenów przemysłowych lub zapewnienie mieszanki funkcji usługowych i mieszkalnych;
 - wspieraniu budowy nowych zakładów przemysłowych, parków biurowych i centrów usługowych w miejscach, zapewniających odpowiedni dojazd komunikacją publiczną oraz odpowiednią podaż lokali mieszkalnych bądź działek w pobliżu;
 - zapobieganiu degradacji, w tym społecznej, obszarów centralnych, co sprzyja ograniczaniu
-

obligatoryjnych potrzeb przewozowych.

Adresaci: Samorządy niższego szczebla i organizatorzy transportu, także Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w procesie tworzenia RPO, w tym w zakresie działań skierowanych na rewitalizację przestrzeni miejskiej

Perspektywa wdrożenia: Długofalowa, począwszy od procesu tworzenia nowej polityki transportowej dla województwa śląskiego oraz priorytetów RPO (w zakresie wsparcia inwestycji polegających na budowie infrastruktury dla nowych osiedli – w szczególności sieci dróg i połączeń komunikacji szynowej – w dobrze skomunikowanych miejscach)

9.1.4. System monitoringu skuteczności polityki transportowej

Kolejnym istotnym problemem, który jest dostrzegany we wszystkich regionach, jest brak jasnych celów polityki transportowej, przedstawianych w ujęciu liczbowym. Stosunkowo najbardziej zaawansowane rozwiązania pod tym względem stosuje Nord-Pas de Calais (cele m.in. w zakresie zwiększenia udziału transportu rowerowego), a także inne regiony francuskie.

Wskaźniki będące celami polityki transportowej powinny mieć charakter wskaźników oddziaływania, powiązanych z nadrzędnymi celami polityki transportowej, ustalonymi wspólnie ze wszystkimi aktorami polityki transportowej (patrz rekomendacja 9.1.1). Wskaźniki – w zależności od przyjętych priorytetów – mogą dotyczyć zwiększania udziału różnego rodzaju ekologicznych środków transportu, ale także np. zmniejszania liczby wypadków drogowych, poprawy poziomu satysfakcji pasażerów, zwiększenia średniej prędkości środków komunikacji zbiorowej, czy np. procenta ludności zamieszkującej w określonej odległości od przystanku komunikacyjnego (patrz też rekomendacja 9.1.5 w zakresie minimalnych standardów obsługi).

Założone wskaźniki powinny być regularnie monitorowane, w celu wprowadzania działań korekcyjnych, jeśli wybór środków do osiągnięcia celu okaże się nietrafny, wyboru najefektywniejszych projektów, a także lepszego formułowania przyszłych polityk.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, także samorządy niższego szczebla i organizatorzy transportu

Perspektywa wdrożenia: Długofalowa, począwszy od procesu tworzenia nowej polityki transportowej dla województwa śląskiego

9.1.5. Wsparcie regionalnych przewozów autobusowych i integracja z przewozami zamkniętymi, wprowadzenie minimalnych standardów obsługi obszarów wiejskich.

Bardzo istotnym problemem społecznym w województwie śląskim jest bardzo niska jakość przewozów autobusowego publicznego transportu zbiorowego na terenach nieurbanizowanych. Problem pogarszającej się siatki połączeń zaczyna istotnie wpływać na dostęp mieszkańców do rynku pracy, a zwłaszcza – podstawowych usług społecznych, takich jak szkolnictwo, czy ochrona zdrowia. W dłuższym okresie może to zwiększyć zjawisko wykluczenia społecznego oraz doprowadzać do dalszego rozwarstwiania się społeczeństwa.

W celu wyeliminowania tego problemu możliwa jest następująca paleta działań:

- aktywne skierowanie środków z Regionalnego Programu Operacyjnego do wsparcia systemów transportu zbiorowego na obszarach nieurbanizowanych, przy czym wsparcie to powinno mieć na celu odbudowę podstawowego poziomu usług w sposób efektywny, bez nadmiernych kosztów, zwłaszcza eksploatacyjnych (np. poprzez zakup minibusów, używanych pojazdów niskopodłogowych w dobrym stanie technicznym, odbudowę podstawowej infrastruktury, budowę zintegrowanej informacji – patrz rekomendacja 9.2.3) w szczególności w powiązaniu z zapewnianiem minimalnych standardów obsługi;
- promowanie integracji pomiędzy przewozami szkolnymi i ogólnodostępnymi – w zasadzie we wszystkich regionach partnerskich podkreślano, że przy niskich potokach pasażerskich zarówno w przewozach ogólnodostępnych, jak i szkolnych, utrzymywanie dwóch oddzielnych systemów jest zbyt drogie; doświadczenia Północnej Nadrenii-Westfalii wskazują, że najlepszym rozwiązaniem jest pełna integracja (przy dostosowaniu rozkładów jazdy do potrzeb szkolnych, w szczególności ograniczeniu terminów kursowania wybranych połączeń do dni nauki szkolnej) i utrzymywanie dedykowanych przewozów szkolnych jedynie tam, gdzie jest to wysoce uzasadnione;
- analogiczne promowanie integracji pomiędzy przewozami ogólnodostępnymi i pracowniczymi, które powinno być jednocześnie formą wspierania terenów nieurbanizowanych oraz formą pomocy przedsiębiorcom, którzy na tych terenach inwestują – poprzez nie przerzucanie na nich kosztów organizacji transportu pracowników (lub przynajmniej częściową partycypację samorządu w tych kosztach);
- wprowadzenie minimalnych standardów obsługi obszarów wiejskich (np. powiązujących wielkość miejscowości i minimalną liczbę kursów do ośrodków wyższego rzędu) – standardy te obecnie mogłyby mieć charakter fakultatywny, jednak ich osiągnięcie mogłoby być wymogiem uzyskania dofinansowania do projektów. Dodatkowo monitorować należałoby np. liczbę gmin, czy powiatów, która te standardy osiąga (patrz też rekomendacja 9.1.4).

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, także samorządy niższego szczebla i organizatorzy transportu

Perspektywa wdrożenia: Długofalowa, począwszy od procesu tworzenia nowej polityki transportowej dla województwa śląskiego

9.1.6. Rozwój szkolnictwa zawodowego i ustawicznego w zakresie transportu

Ostatnia rekomendacja o charakterze systemowym dotyczy rozwoju (czy raczej przywrócenia) szkolnictwa zawodowego w zakresie transportu.

W każdym z badanych regionów zauważalnym problemem jest pewien deficyt personelu niskiego szczebla, posiadającego specyficzne umiejętności zawodowe (z reguły: maszyniści, dyżurni ruchu, kierowcy), a także luka pokoleniowa, wynikająca z dwóch dekad redukcji personelu. Zjawiska te nie mają charakteru jednak bardzo ostrego i nie stanowią bariery rozwoju przewozów. W regionach partnerskich problem ten jest co do zasady rozwiązywany własnymi siłami przewoźników, którzy posiadają własne ośrodki szkoleniowe i dokonują szkolenia pracowników (system taki po części wzmacnia siłę monopolistyczną przewoźników publicznych, ale jest skuteczny).

W województwie śląskim w chwili obecnej respondenci nie zgłaszali istotnych problemów z brakiem pracowników. Jednakże myśląc długoterminowo oraz zakładając dalszą demonopolizację,

można na wzór niemiecki stworzyć system o system profilowanych klas w szkołach zawodowych i technikach, zwłaszcza w zakresie transportu kolejowego. Należy jednak podkreślić, że główny ciężar szkolenia powinien spoczywać na przedsiębiorstwach kolejowych, którym należy stworzyć przewidywalne warunki rozwoju i stabilne finansowanie, niezbędne do inwestowania w personel.

Istotnym problemem jest również jakość pracowników transportu – należy ją podnosić poprzez ustawiczne kształcenie z takich dziedzin, jak obsługa pasażera, eco-driving, postępowanie w sytuacjach konfliktowych itp.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, przewoźnicy kolejowi

Perspektywa wdrożenia: Długofalowa

9.1.6. Rozwój szkolnictwa zawodowego i ustawicznego w zakresie transportu

Ostatnia rekomendacja o charakterze systemowym dotyczy rozwoju (czy raczej przywrócenia) szkolnictwa zawodowego w zakresie transportu.

W każdym z badanych regionów zauważalnym problemem jest pewien deficyt personelu niskiego szczebla, posiadającego specyficzne umiejętności zawodowe (z reguły: maszyniści, dyżurni ruchu, kierowcy), a także luka pokoleniowa, wynikająca z dwóch dekad redukcji personelu. Zjawiska te nie mają charakteru jednak bardzo ostrego i nie stanowią bariery rozwoju przewozów. W regionach partnerskich problem ten jest co do zasady rozwiązywany własnymi siłami przewoźników, którzy posiadają własne ośrodki szkoleniowe i dokonują szkolenia pracowników (system taki po części wzmacnia siłę monopolistyczną przewoźników publicznych, ale jest skuteczny).

W województwie śląskim w chwili obecnej respondenci nie zgłaszali istotnych problemów z brakiem pracowników. Jednakże myśląc długoterminowo oraz zakładając dalszą demonopolizację, można na wzór niemiecki stworzyć system o system profilowanych klas w szkołach zawodowych i technikach, zwłaszcza w zakresie transportu kolejowego. Należy jednak podkreślić, że główny ciężar szkolenia powinien spoczywać na przedsiębiorstwach kolejowych, którym należy stworzyć przewidywalne warunki rozwoju i stabilne finansowanie, niezbędne do inwestowania w personel.

Istotnym problemem jest również jakość pracowników transportu – należy ją podnosić poprzez ustawiczne kształcenie z takich dziedzin, jak obsługa pasażera, eco-driving, postępowanie w sytuacjach konfliktowych itp.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, przewoźnicy kolejowi

Perspektywa wdrożenia: Długofalowa

9.2 Multimodalny system transportowy w obszarze metropolitarnym GOP

9.2.1. Budowa Śląskiej Kolei Aglomeracyjnej na podstawie szeroko zakrojonych badań

We wszystkich regionach partnerskich kolej stanowi trzon komunikacji pasażerskiej pomiędzy miastami aglomeracji, zaś jej rozwój stanowi najistotniejszy priorytet transportowy regionu. Decydują o tym takie cechy kolei, jak duża przepustowość, stosunkowo wysokie prędkości, dobra dostępność

i niskie koszty, dzięki wykorzystaniu istniejącej infrastruktury oraz synergii między ruchem pasażerskim i towarowym. To dlatego mimo istniejącego kryzysu finansowego i poszukiwania oszczędności, zarówno w Nord-Pas de Calais, jak i Północnej Nadrenii-Westfalii realizowane są plany intensywnej rozbudowy głównych kolejowych osi komunikacyjnych, w celu zwiększenia podaży usług kolejowych.

Zrównoważony rozwój aglomeracji górnośląskiej również wymaga stworzenia odpowiedniego produktu, dedykowanego do obsługi połączeń między głównymi miastami, zwłaszcza osi Dąbrowa Górnicza – Sosnowiec - Katowice – Gliwice oraz istniejącej odnogi do Tychów. Na potrzeby niniejszego opracowania nazywamy ten produkt **Śląską Koleją Aglomeracyjną**. Należy podkreślić, że w ostatnich latach podobne projekty zrealizowały lub realizują samorządy Miasta Stołecznego Warszawy (Szybka Kolej Miejska) oraz województw łódzkiego (Łódzka Kolej Aglomeracyjna) i pomorskiego (Pomorska Kolej Metropolitalna). Ze względu na liczbę mieszkańców oraz silny rozwój transportu drogowego, potrzeby aglomeracji górnośląskiej są znacznie pilniejsze i wymagają szybkich oraz zdecydowanych działań.

ŚKA powinna być nie tylko przedsięwzięciem inżynierskim, ale również marketingowym, tworzącym nowy wizerunek kolei w regionie.

Biorąc pod uwagę skalę inwestycji, projekt ŚKA powinien być poprzedzony szczegółową analizą potrzeb mieszkańców, w tym stworzeniem modelu transportowego województwa w formule modelu czterostopniowego, który będzie przydatny również do innych przedsięwzięć. Warto również przeprowadzić szczegółowe symulacje ruchowe, wraz z analizą stabilności rozkładu jazdy.

Należy analizować następujące warianty inwestycji:

- prowadzenie ŚKA w pełni po istniejącej infrastrukturze, która będzie w najbliższym czasie w dużej mierze zmodernizowana, przez co zwiększy się przepustowość (konieczne mogą być jedynie drobne zmiany);
zaletą tego rozwiązania są niskie koszty i łatwość inwestycji;
wadami – kolizje między różnymi rodzajami ruchu (np. konieczność spowolnienia wybranych pociągów międzyregionalnych) oraz ograniczenie maksymalnej częstotliwości;
- prowadzenie ŚKA jako wydzielonych torów w obrębie dotychczasowego korytarza kolejowego (analogicznie do koncepcji KRR z końca lat 70. ubiegłego wieku);
zaletami tego rozwiązania są: separacja ruchowa, zwiększająca przepustowość i stabilność rozkładu jazdy oraz możliwość łatwej dobudowy nowych przystanków, a także korzystność przejęcia linii w zarząd przez podmiot samorządowy;
wadami – znacznie wyższe koszty i stosunkowo niewielkie możliwości dobudowy nowych przystanków, gdyż wzdłuż istniejącego korytarza istnieje niewiele potencjalnych generatorów ruchu (chyba, żeby planować budowy nowych stref aktywności gospodarczej i mieszkaniowych – patrz rekomendacja 9.1.3);
- prowadzenie ŚKA w nowym śladzie, lepiej dostosowanym do aktualnej zabudowy (wzorem koncepcji ŚRK z początku lat 70, jednak analiza przebiegu powinna być przeprowadzona na nowo);
zaletami tego rozwiązania są: możliwość dopasowania przebiegu linii do aktualnych generatorów potoków, a także korzystność przejęcia linii w zarząd przez podmiot samorządowy;
wadami – bardzo wysokie koszty i uciążliwość pozyskania gruntów.

Warianty powinny być analizowane odrębnie dla różnych odcinków, albowiem na poszczególnych odcinkach najkorzystniejsze mogą być różne rozwiązania. Należy również rozważyć etapowość

wdrożenia.

Oczywiście tworzenie Śląskiej Kolei Aglomeracyjnej wymaga odpowiedniej kontroli nad kosztami, tak, aby projekt ten pozwolił osiągnąć duży efekt przy umiarkowanych kosztach eksploatacyjnych. Służą temu kolejne rekomendacje 9.2.3 i 9.2.4.

Nadzór nad siecią ŚKA mógłby być wykonywany – wzorem Francji oraz województw kujawsko-pomorskiego i pomorskiego – przez Urząd Marszałkowski, lub wzorem Północnej Nadrenii-Westfalii i Warszawy przez organizatora komunikacji miejskiej, z dofinansowaniem Urzędu Marszałkowskiego. Zaletą tego drugiego rozwiązania jest bardzo łatwa integracja taryfowa, aczkolwiek integracja byłaby możliwa również w pierwszym modelu (patrz rekomendacje 9.2.4 i 9.2.5). Należy podkreślić, że integracja taryfowa bezwzględnie powinna objąć również pociągi regionalne w obrębie rdzenia aglomeracji.

Elementem projektu ŚKA powinna być również przebudowa dworców, w sposób zapewniający połączenie niskich kosztów z poczuciem bezpieczeństwa pasażerów.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, KZK GOP

Perspektywa wdrożenia: Podjęcie starań dla umieszczenia projektu w ramach list indykatywnych tworzonych na poziomie programów centralnych lub – alternatywnie – uzyskanie dofinansowania w ramach funduszy przydzielanych bezpośrednio przez Komisję Europejską (metro w Lizbonie, skylink w Birmingham)

9.2.2. Budowa sieci ekspresowych kolejowych połączeń regionalnych

Jednocześnie wraz z powołaniem ŚKA należałoby przeanalizować możliwości przyspieszenia połączeń regionalne przechodzące przez rdzeń aglomeracji, poprzez usunięcie niektórych przystanków oraz włączyć je do systemu połączeń aglomeracyjnych, jako odpowiednik niemieckich Regionalnych Ekspresów, czy francuskiego TER po torach TGV.

Należy podkreślić, że respondenci ze wszystkich regionów podkreślali dużą rolę oraz duże wzrosty przewozów właśnie w segmencie przyspieszonych połączeń aglomeracyjnych. Natomiast z technicznego punktu widzenia, zaproponowane rozwiązanie poprawi przepustowość sieci.

Jednocześnie doświadczenia regionów partnerskich wskazują, że – przynajmniej w szczycie komunikacyjnym – również część pociągów z dalszych miejscowości, takich jak Bielsko-Biała, czy Częstochowa do konurbacji katowickiej powinno mieć charakter przyspieszony. Oczywiście powinny być to pociągi dodatkowe wobec obecnej oferty, tak by nie pogarszać oferty dla mieszkańców mniejszych miast i nie tworzyć efektu tunelu.

Alternatywnie lub dodatkowo należy negocjować, wzorem szwajcarskim, możliwość honorowania biletów Kolei Śląskich u przewoźników dalekobieżnych – zwłaszcza na takich odcinkach jak Katowice – Bielsko-Biała, gdzie pociągi TLK i IC mają dużą rezerwę miejsc.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, KZK GOP

Perspektywa wdrożenia: Podjęcie starań dla umieszczenia projektu w ramach list indykatywnych tworzonych na poziomie programów centralnych lub – alternatywnie – jako projekt indywidualny w RPO WŚ w nowej perspektywie finansowej

9.2.3. Wprowadzanie przewoźników prywatnych w transporcie kolejowym

Doświadczenia Północnej Nadrenii-Westfalii wskazują, że wprowadzanie przewoźników prywatnych w transporcie kolejowym pozwala osiągnąć istotną obniżkę kosztów oraz poprawę satysfakcji pasażerów, co więcej – działa również motywująco na przewoźników publicznych. z kolei doświadczenia województwa mazowieckiego wskazują, że efektywność przewoźników samorządowych jest stosunkowo niska, zbliżona do efektywności spółek PKP, a czasami niższa, ze względu na konieczność zakupu rynkowego wielu rzadkich aktywów, które spółki PKP posiadają bez konieczności naliczania amortyzacji.

Stąd też – po powołaniu i przejęciu całości przewozów przez Koleje Śląskie – należy zastanowić się nad dalszą ewolucją przyjętego modelu organizacyjnego, która może zmierzać albo do całkowitego, albo do częściowego zlecenia przewozów podmiotom zewnętrznym. Ostateczny model powinien zależeć nie tylko od dyskusji politycznej, ale również od sukcesów KŚ w walce ze zbędnymi kosztami.

Stąd też możliwe są następujące scenariusze:

- wykorzystanie prywatnych przewoźników jako podwykonawców KŚ (na wzór rozwiązań stosowanych przez przewoźników komunalnych w Niemczech i TEC w Walonii);
- wykorzystanie prywatnych przewoźników jako odrębnych – niezależnych od KŚ – wykonawców przewozów kolejowych na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego lub ew. KZK GOP (dla ŚKA) – z zamiarem przejęcia przez nich całości przewozów, lub jedynie części rynku (na wzór rozwiązań stosowanych na kolei w Północnej Nadrenii-Westfalii);
- zlecenie zarządzania majątkiem spółki Koleje Śląskie prywatnej firmie, wyłonionej w trybie przetargu (wzorem rozwiązań stosowanych w komunikacji aglomeracyjnej w Nord-Pas de Calais, w tym w metrze i komunikacji tramwajowej).

Za respondentami należy natomiast odradzić prywatyzację Kolei Śląskich, czyli tworzenie trwałego, prywatnego monopolu – bardzo niekorzystne w długim okresie, gdyż pozwalające jednemu podmiotowi prywatnemu dyktować wielkość dotacji, bez istotnej możliwości weryfikacji.

Należy podkreślić, że wprowadzanie prywatnych przewoźników w transporcie kolejowym powinno mieć charakter możliwie neutralny dla pasażerów w sensie unikania komplikacji o charakterze taryfowym, stąd też:

- korzystny jest model, w którym przewoźnicy prywatni są podwykonawcami KŚ lub przewoźnikami w systemie KZK GOP;
- alternatywnie emitentem biletów może pozostawać – na wzór Północnej Nadrenii-Westfalii – KZK GOP i/lub samorząd wojewódzki.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Perspektywa wdrożenia: Pilnie, w celu zwiększania oferty przewozowej przy minimalizacji wzrostu kosztów

9.2.4. Rozwój integracji taryfowej oraz zintegrowanej informacji pod auspicjami województwa

Jedną z największych wad publicznego transportu zbiorowego w województwie śląskim jest wielość taryf, która pozostanie problemem nawet jeśli udałoby się rozszerzyć obszar KZK GOP np.

o Tychy i Jaworzno (patrz rekomendacja 9.2.5).

Co prawda podobne problemy (jednak w innej skali) występują także w Belgii, jednakże zwłaszcza doświadczenia Północnej Nadrenii-Westfalii wskazują, że możliwe jest tworzenie zintegrowanych ofert taryfowych łączących całe regiony. W konurbacjach jest to szczególnie ważne, gdyż np. osoby z Czechowic – Dziedzic mogą dojeżdżać do pracy do Katowic, zaś osoby z Tychów – do Bielska, a zatem strefy ciążenia poszczególnych miast z różnych subregionów się przenikają.

Szybkim, łatwym i skutecznym rozwiązaniem integrującym byłoby wprowadzenie taryfy wojewódzkiej (**Biletu Żółto-Niebieskiego**) na zasadzie dodatkowości względem istniejących taryf – analogicznie do taryfy NRW w Północnej Nadrenii-Westfalii, a także do taryfy MZK ZG w obszarze metropolitalnym Zatoki Gdańskiej. Taryfa taka powinna łączyć wszystkich przewoźników i obejmować przynajmniej bilety długookresowe (np. komunikacja miejska w dwóch miastach, np. Czechowicach-Dziedzicach i Katowicach oraz łącząca je linia kolejowa) oraz bilet całodzienny.

Należy podkreślić, że zintegrowane oferty taryfowe nie powinny polegać na nadmiernym zbliżeniu cen płaconych przez osoby na krótkie i długie dystanse (tzw. „spłaszczeniu taryfy”). Polityka taryfowa winna raczej zachęcać do wyboru miejsca zamieszkania możliwie blisko miejsca pracy, a nie stymulować procesy suburbanizacyjne, które powodują znaczne koszty społeczne (w regionach partnerskich proces ten jest już w odwrocie). Przykładem może być tutaj chociażby taryfa VRR – bilet miesięczny w obrębie jednego miasta kosztuje ok. 4 razy mniej, niż na obszar całego związku. z drugiej jednak strony pasażer, który decyduje się podróżować pojazdami kilku przewoźników (np. autobusem, koleją i kolejnym autobusem) nie powinien płacić więcej, niż osoba podróżująca na podobnym dystansie pojazdem jednego przewoźnika (np. bezpośrednim autobusem).

Wraz z Biletem Żółto-Niebieskim stworzony powinien zostać portal internetowy, prezentujący całość rozkładów jazdy przewoźników w województwie, wyszukiwarkę połączeń oraz mapy sieci komunikacyjnej.

Systemem Biletu Żółto-Niebieskiego mogłoby zarządzać województwo albo Koleje Śląskie.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, także samorządy niższego szczebla i organizatorzy transportu

Perspektywa wdrożenia: Długoterminowa, w procesie tworzenia nowej polityki transportowej dla województwa śląskiego

9.2.5. Reorganizacja transportu miejskiego w obszarze metropolitalnym

Niezależnie od „nakładkowej” integracji taryfowej w skali całego województwa (rekomendacja 9.4.2), rozwiązaniem pożądanym przez pasażerów jest pełna integracja taryfowa w konurbacji katowickiej. Podobne rozwiązania są również stosowane w regionach partnerskich i przynoszą dobre skutki.

Problem ten unaocznia się poprzez niechęć wielu samorządów (w tym Tychów i Jaworzna) do przystąpienia do KZK GOP. Chociaż dwóch podstawowych form współpracy komunalnej w Polsce związek międzykomunalny wydaje się lepszym sposobem współdziałania samorządów w aglomeracji policentrycznej, to jednak jego mankamentem jest jednak rozerwanie aspektów finansowania przewozów od rzeczywistych decyzji kształtujących ofertę przewozową.

Brak poczucia współgospodarzenia jest przyczyną bardzo niskiej jakości usług świadczonych przez KZK GOP (w porównaniu z innymi polskimi metropoliami, a także z innymi miastami województwa śląskiego, takimi jak Jaworzno, Bielsko-Biała, Częstochowa, czy Tychy). Chociaż na samorządach członkach KZK GOP spoczywa ciężar finansowania związku, to jednak nie posiadają one zbyt dużych możliwości na wpływ na kształt oferty przewozowej na swoim obszarze, a także na system zarządzania siecią, co demotywuje je do zwiększania finansowania.

Analiza doświadczeń regionów partnerskich nie wskazuje jednego rozwiązania tego problemu, gdyż każdy z regionów posiada własne doświadczenia, które posiadają swoje wady i zalety, jednak ostatecznie każde z nich jest godne rozważenia:

- rozwiązanie francuskie polega na stworzeniu związku samorządów, który jest finansowany nie „od dołu”, lecz „od góry” – związek posiada własny budżet przyznawany przez władze centralne i prowadzi jednolitą politykę transportową, wynikającą z kompromisu między samorządami; umożliwia to spójną politykę wszystkich miast, jednakże ogranicza ich kreatywność i niezależność;
- rozwiązanie belgijskie jest nieco zbliżone, gdyż polega na finansowaniu „od góry”, aczkolwiek to region posiada całość kompetencji w zarządzaniu siecią; respondenci przyznawali, że ma to sens jedynie, jeśli miasta są małe i słabe (jak to ma miejsce w Walonii);
- natomiast rozwiązanie niemieckie opiera się na indywidualnym organizowaniu i finansowaniu komunikacji miejskiej przez samorządy; związek komunalny ma charakter nieco „nakładkowy” i odpowiada za wspólną taryfę i jej rozliczanie, a także całość komunikacji kolejowej; respondenci przyznawali, że poprawia to komunikację wewnątrz pojedynczych miast, jednak utrudnia koordynację.

Na gruncie polskim alternatywą dla związku międzykomunalnego jest porozumienie, którym samorządy mniejszych ośrodków przekazują kompetencje dużemu miastu. Efektem jest organizowanie jednolitej sieci komunikacyjnej przez dominujący ośrodek, z wsparciem finansowym gmin ościennych. Wyzwaniem podobnym do związku komunalnego jest zapewnienie równowagi pomiędzy interesem poszczególnych stron porozumienia.

Należy podkreślić, że dwa ostatnie rozwiązania – z finansowaniem „od dołu” są o tyle realniejsze, że nie wymagają zmiany uregulowań ustawowych.

Stąd też na podstawie najlepszych doświadczeń regionów partnerskich należy rekomendować przekazanie kompetencji „w dół”, zaś integracji „w górę”.

Rozwiązaniem pozwalającym to osiągnąć byłoby wzbogacenie rozwiązania niemieckiego o przekazanie związkowi komunalnemu zarządzania liniami międzymiastowymi (linie autobusowe dalekiego zasięgu, kolej oraz ewentualnie tramwaje), a także jednolitą taryfą i informacją, natomiast pozostawienie w kompetencjach miast kwestii „produkcyjnych” – rozkładu jazdy linii miejskich i zasad kontraktowania usług.

Co istotne, tak funkcjonujący związek – platforma integracji mógłby być przekonujący dla miast pozostających obecnie poza KZK GOP, oferując korzyści integracyjne, a nie pozbawiając ich prawa do decydowania o własnych sieciach. Być może taki związek powinien mieć na pewnym obszarze charakter ustawowy („przymusowy”), przy czym takie rozwiązanie byłoby bardziej akceptowalne, gdyby przymus ustawowy wiązał się z zasileniem finansowym „z góry” (np. na organizację kolei aglomeracyjnej), tak jak to ma miejsce w Niemczech, czy Francji.

Jednocześnie aby osiągnąć korzyści skali możliwe byłyby oddolne inicjatywy w postaci porozumień komunalnych, skupiająca gminy ościennie w stosunku do aglomeracji z najbliższymi miastami. Można również rozważyć możliwość dobrowolnego powierzenia organizacji komunikacji związkowi komunalnemu, jako dodatkowej usługi, oferowanej gminom przez ten podmiot.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, także samorządy niższego szczebla i organizatorzy transportu

Perspektywa wdrożenia: W procesie tworzenia nowej polityki transportowej dla województwa śląskiego

9.2.6. Rozwój uzupełniającej infrastruktury transportu

Doświadczenia regionów partnerskich – szczególnie silnie akcentowane przez respondentów z Walonii i Nord-Pas de Calais – wskazują, że pojęcie „polityki transportowej”, czy „planów transportowych” jest obecnie wypierane przez „politykę mobilności” i „plany mobilności”. Różnica polega na bardziej kompleksowym zakresie opracowań, z uwzględnieniem różnych środków transportu – w tym rowerowego (także rowerów publicznych) oraz pieszego.

Oczywiście nie ulega wątpliwości, że nowoczesny system transportu zbiorowego należy budować krok po kroku, aczkolwiek już teraz w polityce transportowej warto położyć nacisk na budowę:

- parkingów Park & Ride, w miejscach zapewniających dobry dojazd koleją do centrów miast, ale jednocześnie dość peryferyjnych, tak aby grunt nie był drogi, koszty budowy – niskie, zaś okolice generowały nieuciążliwe dla środowiska i sprawne dojazdy samochodami (parkingi takie nie powinny powstawać w centrach miasta);
- miejsc Kiss & Ride (czyli tzw. przystanków samochodowych) – dobrze ulokowanych miejsc na węzłach komunikacyjnych, w których można się na chwilę zatrzymać, w celu wejścia lub wyjścia pasażera z samochodu;
- różnego rodzaju infrastruktury dla transportu rowerowego, w tym dróg / pasów rowerowych, stojaków oraz przechowalni dla rowerów z obsługą na dworcach kolejowych, ważnych przystankach komunikacji miejskiej, a także w miejscach pracy.

W szczególności przedsięwzięcia takie powinny być dofinansowywane w ramach RPO w przyszłej perspektywie finansowej.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, także samorządy niższego szczebla i organizatorzy transportu

Perspektywa wdrożenia: W procesie tworzenia RPO na perspektywę finansową 2014-2020

9.3 Lobbing samorządów na rzecz lepszego transportu

9.3.1. Uproszczenie systemu organizacji publicznego transportu zbiorowego

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym zakłada bardzo duże rozproszenie kompetencji w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego – w szczególności publiczny transport zbiorowy na terenach nieurbanizowanych jest równocześnie w kompetencjach gmin, jak i powiatów.

Jest to rozwiązanie unikalne w skali badanych regionów, gdzie obowiązuje zasada, że za jeden rodzaj komunikacji na jednym terenie odpowiada jeden szczebel samorządu (z reguły na poziomie miasta / powiatu).

Rozwiązanie zastosowane w Polsce powoduje spory kompetencyjne i może doprowadzić do kontynuowania regresu komunikacji regionalnej, co istotnie przyczyni się do nasilania się zjawisk o charakterze rozwarstwiania społecznego i wykluczenia społecznego (patrz też rekomendacja 9.1.5).

Rozwiązaniem pożądanym byłoby jednoznacznie przypisanie kompetencji w zakresie publicznego transportu zbiorowego do powiatów oraz gmin miejskich (wzorem Nord-Pas de Calais oraz Północnej Nadrenii-Westfalii), z ewentualną możliwością zlecania dodatkowych usług przez gminy wiejskie.

Alternatywnie należy stworzyć możliwość powoływania związków komunikacyjnych pomiędzy samorządami różnego szczebla, działającymi na jednym obszarze (zwłaszcza pomiędzy gminami, a powiatami).

Jednocześnie należałoby przenieść do polskiego prawa, występującą w rozporządzeniu 1370/2007, możliwość przechodzenia linii komunikacyjnych jednego organizatora przez tereny innego organizatora bez konieczności zawierania porozumień międzygminnych, jeśli inny organizator nie oczekuje z tego tytułu współfinansowania, zaś przewozy służą mieszkańcom organizatora. W chwili obecnej bowiem kursowanie linii, takich jak np. z Jaworzna do Katowic jest z punktu widzenia prawnego bardzo skomplikowane, stricte nie zostało ono przewidziane przez polskiego ustawodawcę.

Adresaci: Ministerstwo Transportu

Perspektywa wdrożenia: Nowelizacja Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

9.3.3. Zmiany w systemie planów transportowych

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadziła obowiązek tworzenia planów transportowych, przy czym plany te w Polsce wciąż nie funkcjonują, a zatem można jedynie porównywać założenia systemu polskiego z praktyką regionów partnerskich.

Doświadczenia regionów partnerskich wskazują, że:

- systemy planów transportowych nie zawsze się sprawdzają – w szczególności problemem jest brak finansowania oraz brak jasnych celów; w wielu krajach (zwłaszcza Belgii) system krytykowany jest za życzeniowość i brak sankcji za niespełnienie założeń;
- plany transportowe powinny być kompleksowe („plany mobilności”) – obejmować tak przewozy, jak i infrastrukturę, a także różne środki transportu: politykę parkingową, drogi, infrastrukturę rowerową itp.

W związku z tym postuluje się:

- wprowadzenie dobrowolności planów transportowych – samorządy, które chcą mogłyby wprowadzać plany transportowe i wówczas m.in. objęcie linii obowiązkiem służby publicznej mogłoby być podstawą odmówienia wydania zezwolenia przewoźnikowi prywatnemu, chcącemu obsługiwać jedynie najbardziej lukratywne kursy;
 - wprowadzenie znacznie większej kompleksowości planów transportowych – powinny one
-

obejmować całość postulowanej oferty publicznego transportu zbiorowego, a także integrować ofertę możliwą do wygenerowania w ramach wolnego rynku z ofertą uznaną przez samorząd za zaspokajającą potrzeby społeczne; oprócz tego zakres planów transportowych powinien być znacznie większy i wychodzić ponad ofertę transportu zbiorowego, zgodnie z ideą „planów mobilności”, obejmujących także drogi, dojazdy rowerami oraz podróże piesze;

- ułatwienie (uelastycznienie) tworzenia wspólnych planów transportowych, także pomiędzy samorządami różnych szczebli – zwłaszcza w przypadku terenów poza głównymi miastami wskazane jest ścisłe współdziałanie gmin i powiatów dla uspoźnienia oferty kierowanej do mieszkańców; plany tego rodzaju, jako dobre praktyki współpracy, mogłyby być symbolicznie wspierane finansowo także przez województwo.

Adresaci: Ministerstwo Transportu

Perspektywa wdrożenia: Nowelizacja Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

9.3.4. Zmiana systemu współpracy z Polskimi Liniami Kolejowymi

Aktualny system dostępu do infrastruktury kolejowej budzi wiele wątpliwości. Po pierwsze występuje niekorzystny system stawek za dostęp do infrastruktury, który zniechęca do zwiększania pracy eksploatacyjnej przez przewoźników lub zamawiające usługi organy publiczne, albowiem muszą oni wówczas –ponosić znacznie większe nakłady na utrzymanie infrastruktury, chociaż rzeczywiste koszty rosną w bardzo niewielkim stopniu. Doprowadza to m.in. do patologii w postaci bardzo długich postojów pociągów na stacjach zwrotnych, w celu oszczędności na stawkach, które nie są faktycznymi oszczędnościami w systemie, a jedynie oszczędnościami pozornymi, wynikającymi z model rozliczeń. Oprócz tego sposób tworzenia oferty przewozowej cechuje się dwoma bardzo niekorzystnymi charakterystykami, tj. koniecznością planowania oferty przewozowej w oderwaniu od możliwości finansowych (rozpoczęcie prac nad rozkładem jazdy następuje około rok przed jego wejściem w życie) oraz faktycznym brakiem możliwości realizacji długoterminowej (co najmniej kilkuletniej) strategii budowania regionalnej oferty kolejowej wskutek konieczności corocznych zmian w rozkładzie z przyczyn leżących poza gestią samorządu.

W szczególności obecne rozwiązania są zagrożeniem, jeśli samorząd decyduje się na duży projekt kolejowy, w rodzaju proponowanej ŚKA (por. rekomendacja 9.2.1).

Potencjalnie istnieje kilka rozwiązań tego problemu:

- rozwiązania inspirowane niemiecką InfraCard, polegające na tym, że organizator transportu lub przewoźnik może wykupić ryczałtowo prawo dostępu do danej linii kolejowej po kosztach zmiennych, wnosząc jednorazową opłatę na pokrycie kosztów stałych;
- rozwiązania inspirowane niemieckimi wskaźnikami regionalnymi, polegające na tym, że dla każdego regionu odrębnie sumuje się koszty i dzieli je przez pracę eksploatacyjną;
- przejmowanie linii przez samorząd, który staje się właścicielem infrastruktury (rozwiązanie takie już funkcjonuje w Województwie Dolnośląskim);
- podpisywanie przez samorządy z PKP PLK długoterminowej umowy utrzymaniowej, gwarantującej obniżone stawki dostępu (na wzór analogicznej umowy podpisywanej przez ministra transportu), przy czym wymaga to stworzenia odpowiednich zmian m.in. w Ustawie o zamówieniach publicznych.

Wprowadzenie każdego z tych rozwiązań – poza przejęciem linii w zarząd przez samorząd, co byłoby możliwe i korzystne np. w przypadku wydzielonej infrastruktury ŚKA – wymagałoby kompromisu i lobbingu marszałków u ministra infrastruktury, aczkolwiek temat jest wart podjęcia, gdyż jest wymogiem rozwoju oferty kolei przy zachowaniu rozsądnego wzrostu kosztów.

Oprócz tego wprowadzanie systemu konkurencyjnego wymaga wprowadzenia zasady, aby trasy były zamawiane przez samorząd, a nie przez przewoźnika – przynajmniej w okresie przejściowym przed przetargiem. Alternatywnie można przyjąć, że w razie przegranego przetargu, trasy zamówione przez jednego przewoźnika były przejmowane przez następcę. Rozwiązanie takie jest możliwe zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ulegają zmianie charakterystyki trakcyjne taboru, użyczanego operatorowi przez samorząd województwa.

Adresaci: Ministerstwo Transportu

Perspektywa wdrożenia: Nowelizacja Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Ustawy o transporcie kolejowym oraz ewentualnie Ustawy o zamówieniach publicznych

9.4 Transport dopracowany w szczegółach

9.4.1 Zakup taboru kolejowego przez województwo w formie umowy ramowej

Analizy doświadczeń regionów partnerskich wskazują, że optymalną strategią zakupu taboru jest połączenie publicznej własności taboru (stosowanej w województwie śląskim, w tę stronę zmierza również Północna Nadrenia-Westfalia) z dużą unifikacją taboru, stosowaną we Francji.

Połączeniem tych dwóch rozwiązań byłby zakup taboru przez samorząd województwa śląskiego w formie umowy ramowej, zapewniającej unifikację taboru oraz możliwość elastycznego kierowania środków na ten cel, w miarę posiadanych możliwości.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Perspektywa wdrożenia: Krótka

9.4.2 Ograniczenia czasu parkowania i miejsca parkingowe tylko dla mieszkańców

Wobec coraz większej liczby samochodów i braku miejsc parkingowych, ważnym elementem polityki transportowej samorządu jest polityka parkingowa. W Polsce możliwości jej kształtowania są poważnie ograniczone przez ograniczenie wysokości pobieranych opłat parkingowych. Stąd też na uwagę zasługują dwa rozwiązania, stosowane w regionach partnerskich:

- miejsca parkingowe tylko dla mieszkańców – w niektórych miastach (np. w Dortmundzie, Gelsenkirchen) część miejsc parkingowych w centrum (tzw. miejsca „pod blokami”) jest zarezerwowana wyłącznie dla osób posiadających identyfikator mieszkańca; poprawia to jakość życia w centrum oraz sprawia, że osoby przyjeżdżające muszą korzystać ze specjalnych z placów parkingowych lub garaży piętrowych;
 - z kolei we Francji (np. w Lille) typowe jest ograniczanie czasu postoju na miejscach parkingowych – np. parkomaty przyjmują wyłącznie opłatę za 2 godziny (im bardziej centralne położenie danego parkomatu – tym krótszy czas); wymusza to w sposób pozacenowy większą ro-
-

tację miejsc, a zatem – zwiększa ich dostępność dla osób, które mają do załatwienia szybkie sprawy.

Adresaci: Samorządy miejskie

Perspektywa wdrożenia: Krótka

9.4.3 Kompleksowa modernizacja sieci tramwajowej

Sieć tramwajowa w konurbacji katowickiej była tworzona wiele dekad temu, zaś od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku nie ma powiązania między rozwojem sieci, a rozwojem miasta. Dodatkowo istniejąca sieć uległa dużej dekapitalizacji.

Doświadczenia regionów partnerskich wskazują, że komunikacja szynowa jest bardzo ważna, zaś jej likwidacja powoduje później duże straty społeczne. z drugiej jednak strony – w obecnym kształcie górnośląska sieć może nie być efektywna nawet po odbudowie torowisk.

Dlatego też należy skupić się na poprawie konkurencyjności konkretnych linii, poprzez nie tylko odbudowę taboru i infrastruktury, ale również ich przedłużenie do nowych osiedli (tych powstałych w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku i tych dopiero planowanych). Zapewni to nowe, konkurencyjne połączenia oraz potoki przewozowe oraz efektywność późniejszej eksploatacji.

Jednocześnie należy pamiętać o tym, że sieć tramwajowa w tak rozległej konurbacji może pełnić funkcje łączące osiedla z centrami miast, czy sąsiednie miasta, jednak nie obsłuży efektywnie podróży dłuższych, do czego predystynowana jest kolej (przykładem może być mało obciążona i nieefektywna ekonomicznie linia tramwajowa Dusseldorf-Duisburg, niewygrzywająca konkurencji z koleją).

Adresaci: Samorządy miejskie (ze wsparciem samorządu wojewódzkiego ze środków RPO)

Perspektywa wdrożenia: Pierwsze projekty należy wdrażać możliwie szybko, ale jest to zadanie długoterminowe

9.4.4 Zwiększanie prędkości środków komunikacji miejskiej

Podstawowym czynnikiem konkurencyjności transportu zbiorowego jest krótki czas podróży.

W regionach partnerskich jest on osiąganym przez dobre utrzymanie torowisk tramwajowych (z których niektóre mają kilkadziesiąt lat i są jednotorowe), priorytet dla pojazdów komunikacji miejskiej na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną, czy wydzielanie odrębnych pasów dla autobusów.

Te działania powinny być promowane również w województwie śląskim, tym bardziej, że dodatkową korzyścią z przyspieszenia są znacznie oszczędności kosztów eksploatacyjnych.

Adresaci: Samorządy miejskie (ze wsparciem samorządu wojewódzkiego ze środków RPO)

Perspektywa wdrożenia: Pierwsze projekty należy wdrażać możliwie szybko, ale jest to zadanie długoterminowe

9.4.5 Tworzenie centrów obsługi pasażera

Komunikacja miejska, aby być alternatywą dla samochodu, musi posiadać szereg ułatwień, skie-

rowanych w stronę użytkowników sporadycznych, osób nie posiadających orientacji w sieci i taryfach.

Jednym z takich ułatwień – stosowanym w regionach partnerskich – jest tworzenie centrów obsługi pasażera, które z czasem ewoluują w intermodalne centra doradcze. W centrach takich pasażer może nie tylko nabyć bilet, ale również otrzymać wyczerpujące informacje co do optymalnego sposobu korzystania z komunikacji miejskiej (taryfy, rozkładów jazdy), a docelowo – również innych, przyjaznych środowisku, środków transportu.

Centra obsługi pasażera przyczyniają się również do tworzenia nowego zawodu – doradcy ds. mobilności.

Adresaci: Związki komunalne i samorządy miejskie (ze wsparciem samorządu wojewódzkiego ze środków RPO)

Perspektywa wdrożenia: Krótka

9.4.6 Poprawa i integracja informacji kartograficznej w środkach transportu i na przystankach

We wszystkich regionach partnerskich na przystankach komunikacyjnych, a zwłaszcza na węzłach przesiadkowych i stacjach kolejowych, wywieszany jest szereg map, znacznie ułatwiających dotarcie do celu podróży komunikacją zbiorową. W szczególności są to:

- mapy całej sieci (wszystkich organizatorów);
- mapy okolic danego przystanku z numeracją domów i ważnymi obiektami;
- rozmieszczenie przystanków i linii komunikacyjnych w obrębie danego węzła.

Natomiast w pojazdach umieszcza się schematy sieci, w tym wszystkich organizatorów.

Rozwiązania takie stanowią odpowiednik GPS i ułatwiają dotarcie do konkretnego adresu, czyniąc komunikację miejską znacznie przyjaźniejszą użytkownikom. z pewnością wdrożenie takiej informacji w województwie śląskim poprawi postrzeganie komunikacji, zwłaszcza wśród sporadycznych użytkowników, oraz skróci realny czas podróży. Informacja tego rodzaju zwiększa także zaufanie do transportu publicznego i daje poczucie stabilności klientom.

Adresaci: Samorządy miejskie, Koleje Śląskie

Perspektywa wdrożenia: Krótka

9.4.7 Automaty do sprzedaży biletów jako wyszukiwarki połączeń

W Północnej Nadrenii – Westfalii automaty do sprzedaży biletów posiadają funkcję wyszukiwania połączeń oraz wydruku planów podróży (bez konieczności zakupu biletów). Funkcja taka jest bardzo praktyczna dla posiadaczy biletów okresowych, którzy nie posiadają aplikacji rozkładowych w telefonach (wciąż jest to pokaźna grupa użytkowników).

Śląskie automaty biletowe – zwłaszcza nabywane w ramach ŚKUP – powinny posiadać analogiczną funkcjonalność.

Adresaci: KZK GOP, organizatorzy transportu, Koleje Śląskie

Perspektywa wdrożenia: Krótka, przede wszystkim w ramach wdrożenia ŚKUP

9.4.8 Bilety w formie abonamentów

Badania „Mobilität in Deutschland” wykazują, że w Niemczech ponad połowa biletów długookresowych (powyżej tygodnia) sprzedawana jest w formie tzw. abonamentów, czyli rozwiązania polegającego na podpisaniu przez pasażera umowy z przewoźnikiem oraz automatycznym pobieraniu opłaty z konta, bądź karty kredytowej.

Rozwiązanie takie ułatwia korzystanie z komunikacji miejskiej stałym pasażerom, gdyż nie muszą pamiętać o przedłużaniu biletu, a także buduje ich lojalność, bo rezygnacja z korzystania z komunikacji wymaga od nich nieco wysiłku.

Rozwiązanie to bez problemu może być przeniesione w polskie realia, chociaż przy niższym stopniu ubankowienia należy spodziewać się nieco niższych udziałów w sprzedaży. Wciąż jednak będzie przynosiło znacznie korzyści zarówno pasażerom, jak i organizatorom komunikacji (niskie koszty dystrybucji).

Adresaci: Organizatorzy transportu, Koleje Śląskie

Perspektywa wdrożenia: Krótka

9.4.9 Wszystkie przystanki na żądanie

We wszystkich regionach partnerskich obowiązuje formalna zasada, że autobusy, a nierzadko również tramwaje, zatrzymują się na przystankach wyłącznie w formule „na żądanie”, aczkolwiek w zależności od regionu ma ona różny kształt (nie zawsze wymagane jest podniesienie ręki przez oczekującego na przystanku pasażera – często wystarczy sama jego obecność).

Rozwiązanie takie pozwala oszczędzić energię, utrzymać ciepło w pojazdach, a w razie potrzeby – nadrobić opóźnienie. Jeśli wskutek braku pasażerów i postojów pojazd przyjedzie na przystanek zbyt wcześnie, można zrobić postój wyrównawczy.

Rozwiązanie to można z powodzeniem wdrożyć w polskich warunkach, zresztą nieoficjalnie funkcjonuje na niektórych sieciach w województwie śląskim.

Adresaci: Organizatorzy transportu

Perspektywa wdrożenia: Krótka

9.4.10 Poprawa dostępności biletów u kierowców

Ostatnim zaobserwowanym w regionach partnerskich zjawiskiem jest duża sprzedaż biletów u kierowców (odpowiedzialnych również za kontrolę biletów przy wejściu). Z reguły kierowcy posiadają specjalne urządzenia umożliwiające wydruk dowolnego rodzaju biletu (bileterki) oraz łatwe wydawanie reszty (sortery do monet), co znacznie przyspiesza czas obsługi klienta.

Podobne rozwiązania powinny być wdrożone na mniej obciążonych liniach w województwie śląskim, są one zresztą stosowane przez niektóre przedsiębiorstwa w regionie (dominuje jednak sprzedaż ograniczonej oferty biletów drukowanych w drukarni). Bezwzględnie należy poprawić dostępność

biletów dobowych u kierowców, a na obszarach niezurbanizowanych – także biletów okresowych.

Na liniach bardzo obciążonych lepszym rozwiązaniem może być automat biletowy.

Adresaci: Organizatorzy transportu

Perspektywa wdrożenia: Krótka

9.4.11. Kompleksowe podejście do potrzeb osób niepełnosprawnych

Nowe inwestycje w województwie śląskim, charakteryzują się dużym naciskiem na potrzeby osób niepełnosprawnych. Nowe pojazdy są niskopodłogowe, tabor kolejowy posiada specjalne toalety, remontowane stacje są wyposażane w windy itp.

Niestety – tak, jak i w innych regionach kraju – kosztowne rozwiązania wciąż nie tworzą spójnej całości, umożliwiającej samodzielną mobilność osobom niepełnosprawnym. Przez to w wielu przypadkach kosztowne rozwiązania stają się bezużyteczne, gdyż np. pojazdy przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych zatrzymują się na przystankach, które są do potrzeb tych osób niedostosowane i odwrotnie – na przystankach dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych zatrzymują się pojazdy starszego typu. Tworzy to swoistego rodzaju „wąskie gardła” w dostosowaniu systemów transportowych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Stąd też zalecić należy:

- większe zaangażowanie osób niepełnosprawnych w tworzenie polityki transportowej (patrz rekomendacja 9.1.1), a także proces programowania funduszy unijnych;
- priorytet w uzyskaniu dofinansowania dla projektów:
 - mających na celu uzupełnianie istniejących systemów transportowych, częściowo dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych, o brakujące udogodnienia – np. wyposażanie w windy dworców, na których już obecnie zatrzymują się pojazdy dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, przebudowę przystanków komunikacji miejskiej, aktualnie obsługiwanych przez pojazdy niskopodłogowe itp.;
 - tworzących systemy (lub korytarze) kompleksowo dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- stworzenie – wspólnie z organizacjami niepełnosprawnych – wytycznych dla beneficjentów funduszy unijnych, dotyczących kompleksowego dostosowania inwestycji do potrzeb tych osób.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, także samorządy niższego szczebla i organizatorzy transportu

Perspektywa wdrożenia: W procesie tworzenia RPO na perspektywę finansową 2014-2020, także w procesie tworzenia polityki transportowej województwa śląskiego

9.5 Rekomendacje techniczne dotyczące badań benchmarkingowych

9.5.1 Badania IDI jako podstawa metodologiczna

Założeniem Zamawiającego były badania CAWI, jako podstawa metodologiczna badania. Jednak wysoka ranga większości respondentów, otwarte pytania oraz specyfika badania międzynarodowego sprawiły, że forma ta była mało dogodna dla większości badanych. Znacznie bardziej adekwatną formą były wywiady IDI, które stanowiły absolutną podstawę zbierania danych w kraju oraz były bardzo pomocne w rozumieniu funkcjonowania systemów zagranicznych (stąd łącznie przeprowadzono 15 zamiast 9 IDI zagranicznych). Gdyby nie krótki czas na przeprowadzenie badania (patrz rekomendacja 9.5.2) wykonawca byłby gotów w założonym budżecie przeprowadzić całość badań w formule IDI, co mogłoby przynieść jeszcze lepsze wyniki (aczkolwiek należy przyjąć założone próby jako stosunkowo wysokie – wystarczająca byłaby liczba ok. 7-8 IDI w każdym z regionów partnerskim).

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Perspektywa wdrożenia: Przy kolejnych badaniach benchmarkingowych (nie tylko w transporcie)

9.5.2 Mniej napięte harmonogramy badania

Okres 40 dni, jaki Zamawiający przeznaczył na fazę badania od akceptacji raportu metodologicznego do złożenia projektu raportu końcowego należy uznać za bardzo krótki, biorąc pod uwagę konieczność umówienia partnerów zagranicznych (bardzo czasochłonną ze względu na brak bezpośrednich kontaktów), a także fakt, że Wykonawca postanowił, że wszystkie regiony zostaną odwiedzone przez kierownika projektu, w celu uzyskania spójnych rekomendacji oraz nadania wizycie właściwej rangi. Niestety czas przeznaczony na badanie sprawił, że wywiady IDI w kraju – mimo wysokiej rangi respondentów – były realizowane przez personel pomocniczy.

Należy przyjąć, że okres min. 60-70 dni pomiędzy akceptacją raportu metodologicznego, a złożeniem projektu raportu końcowego pozwoliłby na swobodniejsze rozplanowanie projektu, bez jednoczesnego wykonywania wielu czynności, co umożliwiłoby na lepszą koordynację prac pomiędzy współautorami, a także przeprowadzenie wszystkich IDI przez jedną osobę oraz ułatwiło porównanie praktyk stosowanych w różnych regionach.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Perspektywa wdrożenia: Przy kolejnych badaniach benchmarkingowych (nie tylko w transporcie)

9.5.3 Wcześniejsze uzgodnienia z regionami partnerskimi

Pierwszą reakcją wielu regionów partnerskich na kontakt ze strony pracowników UM WŚ, dotyczący realizowanego badania, było zauważenie, że projekt ten nie został uwzględniony w planie współpracy.

W przypadku realizacji kolejnych badań benchmarkingowych, pożądane byłoby ich wcześniejsze uwzględnienie w takich planach, co pozwoliłoby nadać im odpowiednią rangę (a zatem – pozyskać respondentów) oraz uprościło późniejsze umawianie wizyt.

Adresaci: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Perspektywa wdrożenia: Przy kolejnych badaniach benchmarkingowych (nie tylko w transporcie)

Bibliografia

1. 2004 Public/Private Partnership Awards, The US Conference of Mayors, <http://www.usmayors.org/bestpractices/buscouncil/portland04.asp>, 23.10.2012.
2. Assessment of the contribution of the TEN and other transport policy measures to the midterm implementation of the White Paper on the European Transport Policy for 2010'. European Commission, DG TREN, Bruksela, 2005.
3. Bousquet F., Queiroz C., Road financing systems: a cross-country comparison of typical issues and good practices. ETC Proceedings, European Transport Conference, www.etcproceedings.gov, 04.09.2012.
4. Démarche Prospective Transport 2050. The European Foresight Monitoring Network, Paryż 2007.
5. Duchène C., Contractual relationships in France between public transport authorities and operators. Groupement des Autorités Responsables de Transport. Association for Public Transport 2003.
6. Le Gouvernement Wallon. Communiqué du Gouvernement Wallon, www.gov.wallonie.be, 29.09.2012 r.
7. Mistiaen P., Hervorming van de spoorwegsector in België. Lessen uit Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden. Brussel, Federaal Planbureau, 2005.
8. Mobility Management Monitors. EPOMM-PLUS, Belgium 2011.
9. Podstawy skutecznej obsługi i rozwoju transport publicznego wysokiej jakości. Rezultat 4: Wskazówki w zakresie transportu publicznego wysokiej jakości w małych i średnich miastach. Dyrektoriat Generalny ds. Energii i Transportu, Bruksela 2009.
10. Thomet M., Portland International Center, http://www.ncppp.org/publications/TransitSF_0807/Michel%20Thomet%20UPDATED%20-%20NCPPP3.pdf, 23.10.2012..
11. Tomanek R., Mazur B., Raport na temat wsparcia dla sektora transportu publicznego w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009.
12. Verhoest K., Liberalisation, privatisation and regulation in the Belgian local public transport sector. Country report on liberalisation and privatisation processes and forms of regulation. K.U. Leuven – Public Management Institute, Brussels, 2006.
13. Vidal T., Transport and planning in France. CERTU, Paryż 2010.
14. Yuill D., Reakcja na zmieniającą się agendę polityczną: ostatnie wydarzenia w zakresie polityki regionalnej w UE i Norwegii. Raport 06/1. European Policies Research Centre, Ross Priory, 2006.

Spisy tabel, zdjęć i wykresów

Spis tabel

Tabela 1. Podstawowa charakterystyka województwa śląskiego i regionów partnerskich.....	9
Tabela 2. Wielkości prób w przeprowadzonych wywiadach IDI i CAWI/CATI.	16
Tabela 3. Alokacja środków finansowych RPO WŚ (w EUR)	25
Tabela 4. Belgijska polityka transportowa, a Biała Księga z 2001 roku.	32
Tabela 5. Instrumenty regulacji w Belgii.	41
Tabela 6. Porównanie cen biletów w poszczególnych regionach.	54
Tabela 7. Generalny podział kompetencji w zarządzaniu głównymi gałęziami infrastruktury.	76
Tabela 8. Poziom inwestycji poniesionych na infrastrukturę w podziale na źródła w latach 2000 -2006.	79
Tabela 9. Poziom dofinansowania infrastruktury we Francji w latach 2000 - 2006.....	80

Spis zdjęć

Zdjęcie 1. Cechą charakterystyczną województwa śląskiego jest zdegradowany system transportu kolejowego, co wpływa negatywnie zarówno na przewozy pasażerskie, jak i towarowe. Na zdjęciu pociąg regionalny na przystanku Rybnik Niedobczyce.	10
Zdjęcie 2. Komunikacja autobusowa w miastach województwa śląskiego jest bardzo zadbaną, zwłaszcza poza rdzeniem aglomeracji górnośląskiej. Na zdjęciu autobusy niskopodłogowe na dworcu w Czechowicach-Dziedzicach, widoczny również system dynamicznej informacji pasażerskiej.	11
Zdjęcie 3. Władze regionu Nord-Pas de Calais są szczególnie dumne z systemu kolei regionalnych TER. System ten był wspierany przez region jeszcze przed oficjalnym przypisaniem kolei do kompetencji regionu.	11
Zdjęcie 4. W aglomeracji Lille od 1983 roku funkcjonuje także najstarszy na świecie system bezobsługowego metra (otwarty w 1983 r.), przebiegającego częściowo pod ziemią, a częściowo na estakadach – obecnie jednak priorytetem jest rozbudowa kolei.....	12
Zdjęcie 5. Ukończona w 2002 r. winda dla statków Step-Thieu pomaga przebyć drogę 70 m w pionie. Jest ona jednym ze świadectw roli żeglugi śródlądowej w polityce transportowej Walonii.	13
Zdjęcie 6. Sieć tramwajowa w Charleroi była budowana na przełomie lat 70 i 80, zaś później inwestycję na wiele lat wstrzymano. Na zdjęciu tramwaj na otwartej w 2012 r. pętli Soleilmont.	14
Zdjęcie 7. Sieć S-Bahn pełni w miastach konurbacji Renu-Ruhry funkcję zbliżoną do tradycyjnego metra.	15
Zdjęcie 8. Szybki tramwaj w Oberhausen posiada wyasfaltowane torowisko, dzięki czemu mogą po nim kursować również autobusy.....	15
Zdjęcie 9. Bilet SchoenerTagTicket NRW ważny od godziny 9 rano oznaczonego dnia roboczego do 3 rano dnia następnego we wszystkich środkach komunikacji miejskiej oraz kolei regionalnej w całej Północnej Nadrenii-Westfalii, zakupiony w automacie Deutsche Bahn.	46
Zdjęcie 10. Województwo śląskie jest jednym z liderów w prywatyzacji przewozów w transporcie miejskim – na zdjęciu autobusy prywatnych przewoźników w sieci Międzygminnego Związku Komunikacyjnego Jastrzębie-Zdrój – chociaż należą do różnych przewoźników, posiadają jednolite malowanie.	49
Zdjęcie 11. Chociaż Belgia i Niemcy uznawane są za typowych przedstawicieli monopolu komunalnych w komunikacji autobusowej, to jednak przewoźnicy samorządowy w 30-40% korzystają z usług podwykonawców prywatnych. Na zdjęciu autobus takiego podwykonawcy na dworcu w sieci Bogestra na dworcu w Bochum.	51
Zdjęcie 12. Nowo otwarta podziemna stacja tramwajowa w Bochum – podziemne tramwaje budowane od prawie pół wieku w Północnej Nadrenii-Westfalii budzą kontrowersje.	59
Zdjęcie 13. Otwarta w 1996 roku linia szybkiego tramwaju w Oberhausen jest dostępna również dla autobusów – jest to rozwiązanie wzorcowe.	60
Zdjęcie 14. Jednopoziomowy Park&Ride nie generuje znaczących kosztów inwestycji oraz obsługi, pozwala natomiast przekonać użytkowników samochodów do skorzystania z transportu publicznego na tych ciągach, na których jest on rzeczywiście atrakcyjny.	61
Zdjęcie 15. Systemy rowerów publicznych są dostępne w każdym z regionów partnerskich i uzupełniają rozbudowę infrastrukturę dla transportu rowerowego – nie cieszą się jednak tak wielkim powodzeniem, jak np. w Warszawie.	61
Zdjęcie 16. Rozwiązaniem o dużych perspektywach implementacji w Polsce są obsługowe przechwalnie rowerów na dworcach kolejowych.	62

Zdjęcie 17. Biuro obsługi klienta Transpole nie nosi nazwy „Punktu obsługi pasażera”, lecz „Multimodalnego salonu handlowego”.	63
Zdjęcie 18. Terminal autobusowy przy dworcu kolejowym w Armentieres.	64
Zdjęcie 19. Dworzec autobusowy w Rybniku jest świadectwem dużej troski samorządów poza GOP o jakość komunikacji. Jest on równie estetyczny, co jego zagraniczne odpowiedniki – zaletą jest poczekalnia, zaś wadą – gorsze zadaszenia na, niewidocznych na zdjęciu, stanowiskach przystankowych.	65
Zdjęcie 20. Niedziałający system dynamicznej informacji pasażerskiej na dworcu w Rybniku.	67
Zdjęcie 21. Mapa sieci komunikacyjnej na dworcu w Rybniku – nie wygląda zbyt okazale, ale jest niewątpliwym ułatwieniem dla pasażerów.	67
Zdjęcie 22. Gablota informacyjna na przystanku w Düsseldorfie zawiera schemat sieci, mapę rozlokowania poszczególnych stanowisk danego przystanku, a także cennik biletów i informacje o sposobie ich zakupu.	68
Zdjęcie 23. Na stacjach metra w Lille można znaleźć szczegółowe mapy okolic.	69
Zdjęcie 24.... oraz schemat całej sieci wraz ze zbliżeniami na centra poszczególnych miast.	69
Zdjęcie 25. Schemat regionalnej komunikacji szynowej w Północnej Nadrenii-Westfalii jest ujednolicony przez władze kraju związkowego dla wszystkich przewoźników i obejmuje teren trzech związków, odpowiedzialnych za organizację tej gałęzi transportu.	70
Zdjęcie 26. Rozkłady jazdy S-Bahn w zagłębiu Ruhry są prezentowane nie tylko w formie tradycyjnych rozkładów kolejowych, ale również w formie, do której przyzwyczajeni są pasażerowie autobusów i tramwajów.	71
Zdjęcie 27. Automaty biletowe w Niemczech umożliwiają wydrukowanie planu podróży bez zakupu biletu	71
Zdjęcie 28. Niewidoczne z głównych ulic przystanki kolejowe oraz podziemnych tramwajów są w regionach partnerskich z reguły dobrze oznakowane – na zdjęciu przykład z Gelsenkirchen, obrazujący dojście do podziemnego dworca tramwajowego.	72
Zdjęcie 29. Winda na peron kolejowy dobudowana na dworcu Mühlhem/Ruhr. Winda ta została dobudowana poza generalnym remontem stacji, w ramach działań bieżących.	73
Zdjęcie 29. Winda dla statków Stepy-Thieu, której budowa była planowana przez ponad dwie dekady, została wybudowana przez Sofico w ciągu kilku lat.	83
Zdjęcie 30. „Dziki” parking przy dworcu Rybnik Towarowy jest przykładem zapotrzebowania na obiekty typu Park&Ride.	87
Zdjęcie 31. Dworzec kolejowy w Tychach został wyremontowany i posiada w pobliżu przystanki autobusowe – niestety mimo czynnej kasy kolejowej w dni świąteczne brak jest możliwości nabycia biletu całodziennego MKK Tychy, a także biletu wg zintegrowanej taryfy pomarańczowej (kierowcy takich biletów nie sprzedają, a wszystkie kioski są zamknięte).	88
Zdjęcie 32. Bardzo pomysłowe wyświetlacze w Tychach – pokazujące odjazdy pociągów, autobusów i trolejbusów – niestety działają jedynie częściowo.	88
Zdjęcie 33. Pętla tramwajowa w Charleroi zapewnia przesiadki z autobusu do tramwaju bez konieczności zmiany peronu.	89
Zdjęcie 34. Centralne przystanki kolei miejskich lub tramwajów w miastach Zagłębia Ruhry znajdują się bardzo często pod głównymi dworcami kolejowymi, prostopadle do peronów.	89
Zdjęcie 35. Przy końcowej stacji metra w Villeneuve d’Ascq (metropolia Lille) znajduje się duży parking Park&Ride, służący w weekendy potrzebom pobliskiego stadionu.	90
Zdjęcie 36. Tablica na dworcu w Düsseldorfie wskazuje stanowisko oraz godzinę odjazdu autobusów i tramwajów (prognozy aktualizowane w czasie rzeczywistym).	90
Zdjęcie 37. Liege stanowi „czwómodalny terminal logistyczny” – posiada dostęp do infrastruktury transportu lotniczego, kolejowego, drogowego oraz żeglugi śródlądowej.	91
Zdjęcie 38. Dobrą praktyką z Nord-Pas de Calais jest nabywanie piętrowych zespołów trakcyjnych na potrzeby regionalnych połączeń ekspresowych o dużej liczbie pasażerów.	94
Zdjęcie 39. Jednostki DB serii 422, 423, 425 i pochodnych zostały opracowane głównie z myślą o pociągach S-Bahn, ale obsługują również wybrane połączenia przyspieszone.	95
Zdjęcie 40. Spalinowe zespoły trakcyjne we Francji posiadają stosunkowo wysokie prędkości maksymalne i pojemności, ze względu na specyfikę sieci w Nord-Pas de Calais.	95
Zdjęcie 41. Natomiast w Północnej Nadrenii-Westfalii wiele spalinowych zespołów trakcyjnych jest dwuczłonowych i posiada niskie prędkości maksymalne, gdyż służą do obsługi połączeń strictly uzupełniających.	96

Spis wykresów

Wykres 1. Porównanie liczby biletów miesięcznych możliwych do nabycia za średnią pensję brutto w poszczególnych regionach.....	55
--	----

Spis rysunków

Rysunek 1. Szczegółowe zarządzania transportem we Francji	21
Rysunek 2. Organizacja transportu publicznego w Północnej Nadrenii-Westfalii.	42

Załącznik 1. Studium przypadku prac planistycznych, analitycznych i prognostycznych

Jako studium przypadku prac planistycznych wybrano plan transportowy dla Münster w Północnej Nadrenii-Westfalii, albowiem integruje on w sobie zaawansowane techniki planistyczne, analityczne i prognostyczne, znacznie bardziej kompleksowo, niż w przypadku analogicznych prac na poziomie regionu. Wynika to z przyjęcia przez wszystkie regiony zasady scedowania wielu prac planistycznych na samorządy niższego szczebla.

Ponadto miasto Münster (ok. 250 tys. mieszkańców) charakteryzuje się mieszaną strukturą osadniczą – część jego terenów ma charakter nieurbanizowany, obsługiwany przez autobusy regionalne, co daje dobry przekrój technik.

Plan ten został uchwalony w 2006 r.

Poniżej zostaną omówione kluczowe części planu.

Cele szczegółowe

Celami planu są:

- optymalizacja sieci linii miejskich w okresie szczytu;
- poprawa sieci linii nocnych, jako sieci podstawowej dla godzin rannych, wieczornych i nocnych;
- poprawa połączeń z dzielnic zewnętrznych do starego miasta;
- dalszy rozwój taryfy regionalnej Münsterland;
- stabilizacja jakości oferty pomiędzy miastem i terenami podmiejskimi;
- określenie i poprawa standardów jakościowych transportu zbiorowego;
- sformułowanie oczekiwań wobec transportu kolejowego, realizowanego przez władze wyższego szczebla.

Uwarunkowania prawne

Analiza podaży i popytu w komunikacji miejskiej i pozamiejskiej

W tej części zaprezentowane są szczegółowe wyniki badań, wykonanych metodą „dzienniczka”, pokazujące podział podróży na cele, środki komunikacji, przewoźników oraz kierunki geograficzne.

Wskazuje się, że w latach 1993-2004 liczba realizowanych autobusokilometrów wzrosła z 6,5 do 8,5 mln rocznie. Liczba pasażerów w tym okresie wzrosła z 28,8 mln do 31,1 mln.

W strukturze realizowanych podróży komunikacja autobusowa i rowerowa posiadają dodatnią dynamikę – odpowiednio z 6,6% w 1982 r. do 10,9% w 2001 r. oraz z 29,2% do 35,2%. Spada liczba podróży pieszych, zaś liczba podróży samochodami jest stała. Münster jest zatem miastem rowerowym, co wynika z uniwersyteckiego charakteru miasta.

Wskazuje się także na rosnącą liczbę kontaktów klientów z centrum mobilnościowym *mobile* (z 2 150 w 1999 r. do 11 688 w roku 2003) oraz innymi kanałami informacji.

Münster posiada ustandaryzowane rozkłady jazdy oparte na taktach od 10 do 60 minut, w zależności od rodzaju linii i pory dnia. Przeanalizowany został także układ przewozów w poszczególnych godzinach – największe przewozy dotyczą godzin 7-8 i 13-14, zaś szczyt popołudniowy trwa od 12-18. Przed godziną 7 i po 20 potoki pasażerskie są niewielkie.

Wskazuje się na sukces w postaci zwiększenia liczby wozokilometrów o 6% bez zwiększenia liczby godzin pracy autobusów i kierowców. Analizowany jest także wskaźnik satysfakcji pasażerów.

Opis istniejących taryf

Standardy jakości

W tym rozdziale wskazane są podstawowe godziny kursowania autobusów oraz częstotliwości dla linii i korytarzy, a także poziom wyposażenia dla przystanków o większej liczbie, niż 50 osób prześiadających się w ciągu dnia roboczego.

Wskazane są również pożądane umiejętności kierowców – np. na liniach miejskich muszą oni posiadać konkretne szkolenie „Fachfrau/Fachmann in Verkehrservice”, dotyczące obsługi pasażerów. Wskazane są również wymogi co do floty – średni wiek pojazdów nie powinien przekraczać 5 lat, zaś przystanki powinny być zapowiadane głosowo i na monitorach. Wszystkie pojazdy powinny być niskopodłogowe, zaś flota nowo nabywana – powinna mieć niską podłogę.

Opisane są również wymogi, co do przystanków – np. wysokość krawężnika 16 cm oraz w miarę możliwości – brak zatoki. Osie komunikacyjne z częstotliwością 10 min lub większą muszą posiadać system priorytetu dla pojazdów komunikacji miejskiej.

Opis koncepcji działania

Opis koncepcji działania zakłada docelowy poziom obsługi mieszkańców oraz plan obsługi konkretnych ciągów. Zawiera on również wykres pokazujący dopasowanie podaży do popytu w ujęciu czasowym.

Opis ten zakłada dopasowanie transportu do nowych kierunków rozwoju miasta, inwentaryzując prowadzone inwestycje.

Dla nowych linii analizowana jest także liczba mieszkańców w 300 m i 1000 m strefie dojazdu. Na tej podstawie tworzona jest prognoza ruchu oraz wymiany pasażerów na poszczególnych przystankach nowych linii. Następnie tworzona jest szczegółowa prognoza ruchu w konkretnych korytarzach. Definiowane są także standardy obsługi linii podmiejskiej.

Dodatkowe działania stanowią linie giętkie, których koncepcja również jest opisana w planie transportowym. Są to linie obsługiwane busami lub taksówkami, skorzystanie z których wymaga wcześniejszego zgłoszenia telefonicznego. „W zamian” trasa jest dopasowywana do potrzeb konkretnych pasażerów.

Wymogi infrastrukturalne

W kolejnej części planu opisywane są konkretne przedsięwzięcia infrastrukturalne, planowane w celu poprawy jakości transportu publicznego, takie jak przebudowa dróg i wydzielanie pasów dla autobusów. Analizowane są także wymiany pasażerów na wszystkich przystankach oraz standardy wyposażenia przystanków.