

**KARTA ROZWIĄZANIA:**

ID:	T.01a-1
Kategoria rozwiązania (a do f):	a
Data aktualizacji wpisu:	14.04.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	T.01a Budowa efektywnych systemów transportu publicznego w mieście i MOF <ul style="list-style-type: none"> <li>zarządzanie transportem w aglomeracjach</li> </ul>
Autorzy:	Roman Walaszkowski
Grupa ekspercka:	Transport i mobilność miejska

**1. Nazwa rozwiązania:**

Promowanie i usuwanie barier integracji i rozwoju komunikacji publicznej

**2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:**

Zwiększanie dostępności, atrakcyjności oraz wykorzystania transportu publicznego wymaga zwiększania ilości oferowanych usług – zarówno w komunikacji miejskiej, jak i na kolei oraz poza miastami. W tym trzecim przypadku ważne jest nie tylko „usuwanie białych plam” (rozumianych jako obszary pozbawione usług transportowych), ale również zapewnianie konkurencyjnej cenowo, całodziennej i całorocznej oferty, umożliwiającej dojazd do pracy – również dojazdu w cyklu codziennym do miast wojewódzkich lub subregionalnych. Należy też podkreślić, że w transporcie pozamiejskim występuje poważna bariera kosztowa korzystania z komunikacji publicznej – bilety miesięczne na ok. 20-30 km potrafią kosztować ok. 300 zł, zaś na dłuższe odcinki – odpowiednio więcej, co nie jest konkurencyjne cenowo w porównaniu do korzystania z własnego samochodu, zaś przy niskiej pensji i konieczności dojazdu 60-70 km (cena biletu – 450 zł) – nie zachęca do podejmowania pracy.

Zarówno samorządy, jak i władze rządowe inwestują w projekty związane z budową linii kolejowych (np. Pomorska Kolej Metropolitalna, Szczecińska Kolej Metropolitalna). Istnieje również potrzeba budowy kolejnych, analogicznych projektów (np. Katowice – Jastrzębie-Zdrój), czego wyrazem jest między innymi program „Kolej Plus”, czy też komponent kolejowy projektu Centralny Port Komunikacyjny. Priorytetem inwestycyjnym w ramach Umowy Partnerstwa są zintegrowane węzły przesiadkowe (powstające lub powstałe m.in. w Cieszynie, metropolii szczecińskiej, Wałbrzychu, Nowej Soli).

Faktyczna efektywność tych projektów jest jednak ograniczona ze względu na brak integracji pomiędzy transportem kolejowym oraz innymi rodzajami komunikacji publicznej (miejska, autobusy pozamiejskie) – zarówno w sferze biletowej (np. jeden bilet miesięczny na wszystkie środki transportu), jak i pozostałych (np. zintegrowana informacja, dynamiczny system informacji pasażerskiej, powiązane rozkłady jazdy).

Przyczynami takiego stanu rzeczy są:

- rozdzielenie zarządzania transportem publicznym w skali regionu na dziesiątki podmiotów (JST wszystkich szczebli), wraz z ograniczeniami ustawowymi współpracy pomiędzy takimi podmiotami (np. brak możliwości uczestniczenia samorządu województwa w związku powiatowo-gminnym, brak możliwości porozumienia pomiędzy związkiem komunalnym i gminą nienależącą do takiego związku itp.) oraz brakiem systemu wsparcia tworzenia takiej współpracy;
- system dopłat do ulg ustawowych sprawiający, że podmioty decydujące się na integrację różnych środków transportu tracą dopłaty z budżetu państwa;
- wątpliwości prawne dotyczące wielkości udzielanych ulg ustawowych w przypadku biletów zintegrowanych, obowiązujących w różnych środkach transportu, z przewidzianym różnym wymiarem ulgi.

Należy stworzyć system zachęt dla samorządów do tworzenia zintegrowanych systemów taryfowych, a także usunąć bariery integracji, poprzez:

- redukcję liczby organizatorów transportu na danym terenie do standardów spotykanych w większości krajów europejskich – np. do samorządu województwa (dla przewozów kolejowych), samorządu powiatowego (przewozy autobusowe poza komunikacją miejską);
- stworzenie możliwości dowolnego zakładania związków i zawierania porozumień między organizatorami transportu i JST niebędącymi organizatorami transportu, lecz chcącymi go dofinansować;
- promowanie kompleksowej współpracy w zakresie integracji taryfowej, np. w ramach zwiększonego dofinansowania z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej;
- usunięcie ustawowych barier i demotywatorów współpracy, w szczególności poprzez ujednoczenie systemu ulg ustawowych oraz zastąpienie dopłat do ulg ustawowych stałymi dotacjami celowymi dla samorządu oraz wynagrodzeniami dla przewoźników wypłacanymi w ramach umów o świadczenie usług objętych obowiązkiem służby publicznej.
- system zachęt dla samorządów do zwiększania pracy eksploatacyjnej w organizowanych przez nie systemach transportu publicznego, przy czym warunkiem powinna być dostępność cenowa dla pasażerów, zaś finansowanie powinno być dostępne dla wszystkich rodzajów transportu publicznego, zwłaszcza kolei, transportu poza miastami i w miastach małych oraz średnich.
- udostępnienie finansowania również dla samorządów, które zachowują wysoki poziom obsługi komunikacyjnej ludności, nawet jeśli nie ulega on zwiększeniu.

Jednocześnie jednak regulacje prawne powinny umożliwiać obniżanie kosztów prowadzenia komunikacji na terenach wiejskich poprzez dopuszczenie elastycznych form transportu zbiorowego (transportu na życzenie – telebus, DRT), niekoniecznie obsługiwanego wg stałych tras z wyznaczonymi przystankami i taborem definiowanym prawnie jako autobusy, pod warunkiem dopuszczenia takiej formy komunikacji przez odpowiednie władze lokalne.

Należy także pamiętać o dalszej możliwości integracji transportu publicznego z indywidualnym, nie tylko poprzez budowę multimodalnych przesiadkowych, ale także poprzez wielogałęziową integrację w ramach kompleksowego zarządzania mobilnością jako usługą świadczoną na rzecz mieszkańców.

### 3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji:

Należy dokonać zmian w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, polegających na:

- zawężeniu liczby organizatorów ptz do gmin (dla komunikacji miejskiej) oraz powiatów (dla komunikacji autobusowej pozamiejskiej);
- likwidacji mechanizmów refundacji ulg ustawowych w przewozach służby publicznej poprzez dopłaty do poszczególnych biletów i zastąpieniu ich rekompensatą dla operatora wypłacaną ryczałtowo z dotacji dla odpowiedniej jst;
- dowolności kształtowania porozumień i związków między jst, w tym dofinansowywania ptz przez jst niebędące organizatorami transportu.

Należy dokonać zmian w ustawie o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, polegających na:

- udzielaniu finansowania dla zwiększania pracy eksploatacyjnej lub powstrzymania jej regresu, a także utrzymywania dobrego poziomu obsługi komunikacyjnej, a nie wyłącznie tworzenia nowych linii;
- dopuszczeniu finansowania wszystkich rodzajów publicznego transportu zbiorowego, w tym w ramach systemów zintegrowanych o zasięgu ponadgminnym czy ponadpowiatowym, z preferencją dla transportu poza miastami, kolejowego oraz miejskiego w miastach małych i średnich – zwłaszcza poza ich granicami;
- uzależnieniu dofinansowania od zachowania minimalnego standardu usług i maksymalnego poziomu cen, docelowo – również od uczestniczenia w inicjatywach integracyjnych;

- konkursowym ustalaniu poziomu dofinansowania.

Należy dokonać zmian w ustawie o transporcie drogowym i publicznym transporcie zbiorowym, dopuszczających:

- wykonywanie publicznego transportu drogowego pojazdami niebędącymi autobusami, bez rozkładu jazdy oraz stałych przystanków – wyłącznie przez operatorów, w sytuacjach określonych w zawartej umowie służby publicznej.

Rekomenduje się również tak kształtować instrument ZIT oraz zasady konkursów o dofinansowania unijne dla perspektywy finansowej 2020+, aby motywować i premiować inwestycje w ramach zintegrowanych systemów taryfowych obejmujących jak największe obszary, w szczególności obszary przekraczające granice województw.

#### 4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

- Ministerstwo Infrastruktury – w zakresie zmian w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, ustawie o transporcie drogowym oraz ustawie o funduszu rozwoju przewozów autobusowych.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – w zakresie zmian w instrumencie ZIT.

#### 5. Wstępny harmonogram:

- Prace analityczne 2021-2022;
- Przygotowanie nowych projektów ustaw 2022-2023;
- Wejście nowych ustaw w życie, wraz z okresami przejściowymi 2023-2027.

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

W obecnej sytuacji wdrożenie zmian na poziomie ustawodawczym powinno mieć wysoki priorytet, umożliwiając w trakcie okresu pandemicznego na przygotowanie się organizatorom publicznego transportu zbiorowego do stworzenia systemów zintegrowanych na poziomie organizacyjnym, natomiast na poziomie operacyjnym na przynajmniej utrzymanie dotychczasowego poziomu dostępności komunikacyjnej z perspektywą na jej zwiększenie.

W razie braku wdrożenia, pozostaną bariery integracji taryfowej i osoby korzystające z transportu publicznego wielu organizatorów i operatorów dalej będą zmuszone do zakupu wielu biletów i czerpania informacji z wielu źródeł. Nieefektywnie kształtowane mogą być również rozkłady jazdy. Prowadzi to do niepełnego wykorzystywania potencjału zarówno istniejącej jak i nowej infrastruktury, a co za tym idzie – nieosiągnięcia oczekiwanej liczby użytkowników i przychodów z uwagi na niskie częstotliwości kursowania i wysokie ceny biletów poza miastami. Efektem braku wdrożenia będzie nieosiągnięcie, w przypadku realizacji nowych projektów inwestycyjnych, założonych wskaźników efektywności ekonomicznej, a także nieosiągnięcia pozytywnego wpływu na środowisko naturalne wynikającego ze zmniejszonej liczby podróży zmotoryzowanym transportem indywidualnym.

Wdrożenie rozwiązań redukujących liczbę organizatorów publicznego transportu zbiorowego oraz ułatwiających tworzenie dowolnych porozumień i związków JST, szczególnie w dobie pandemii, która ma katastrofalny wpływ na odbiór i korzystanie z transportu publicznego może wspomóc w jego łatwiejszej odbudowie i stworzeniu atrakcyjnej cenowo oferty zintegrowanej oferty dla mieszkańców.

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

1. Dokumentacja sieci Mobilność miejska wypracowana w ramach Projektu Partnerska Inicjatywa Miasta, w tym Miejskie Inicjatywy Działań oraz Plan Ulepszeń.
2. Raport Obserwatorium Polityki Miejskiej: Wyzwania i rekomendacje dla Krajowej Polityki Miejskiej. Redakcja: R. Ryś, P. Górny, A. Sobol, A. Muzioł-Weclawowicz, IRMiR 2020.
3. Raport Obserwatorium Polityki Miejskiej: Raport rekomendacyjny: W kierunku nowej Krajowej Polityki Miejskiej. Redakcja: K. Janas, IRMiR 2020.
4. Raport Obserwatorium Polityki Miejskiej: COVID-19 i nowe kierunki (nie)mobility. Autor: D. Straub, IRMiR 2020).



### 8. Powiązane akty prawne:

- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym,
- Ustawa z 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym,
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

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

Najlepsze praktyki w tym zakresie zostały pozyskane w trakcie wizyty w kraju karlowarskim w Czechach. Funkcjonują tam zintegrowane systemy transportowe na poziomie poszczególnych krajów (regionów), które są zarówno organizatorami komunikacji kolejowej, jak i autobusowej (poza miejską). Do zintegrowanych systemów transportowych mogą przystępować również podmioty zagraniczne.

Należy podkreślić, że rozwiązanie to może nie być powielone w Polsce w skali 1:1 – podobne rozwiązania funkcjonują od lat 60. XX w. w Niemczech, gdzie organizatorami transportu autobusowego są powiaty, w tym miasta na prawach powiatów, które wspólnie z regionami tworzą związki taryfowe.