



Krzysztof Grzelec\*, Olgierd Wyszomirski\*\*

## PRZESŁANKI I ZAKRES INTERWENCJI PUBLICZNEJ W TRANSPORCIE MIEJSKIM

**Streszczenie:** Celem pracy jest określenie przesłanek i zakresu interwencji publicznej w transporcie miejskim. Podstawą artykułu jest teza, że transport miejski jest działalnością wymagającą interwencji publicznej. Za przesłanki interwencji publicznej w transporcie miejskim uznano użyteczność publiczną tego transportu oraz dążenie do realizacji za jego pośrednictwem celów polityki transportowej i społecznej. Omawiając zakres interwencji publicznej w transporcie miejskim, przedstawiono działania i instrumenty umożliwiające sprawne jego funkcjonowanie i rozwój w realizacji celów polityki transportowej.

**Słowa kluczowe:** transport miejski, interwencja publiczna, przesłanki interwencji, zakres interwencji.

## REASONS AND SCOPE OF PUBLIC INTERVENTION IN URBAN TRANSPORTATION

**Abstract:** The aim of this article is to determine the reasons and scope of public intervention in urban transport. The basis of the article is the thesis that urban transport is an activity requiring public intervention. The public utility of this transport and transport and social policy objectives are considered as the basis for public intervention. When discussing the scope of public intervention in urban transport, activities and instruments for smooth functioning and development of transport policy objectives are presented.

**Keywords:** urban transport, public intervention, reasons of intervention, scope of intervention

### Wprowadzenie

Interwencjonizm publiczny polega na realizacji polityki ekonomicznej i społecznej przez aktywne oddziaływanie państwa za pomocą określonych instrumentów na sferę produkcji, podziału, wymiany i konsumpcji. Jest on wynikiem

\* Dr hab. Krzysztof Grzelec, k.grzelec@mzkzg.org.

\*\* Prof. dr hab. Olgierd Wyszomirski, o.wyszomirski@wp.pl.

niedoskonałej regulacji działalności na rynkach usług transportowych. Podstaw interwencji publicznej upatruje się w następujących poglądach dotyczących gospodarki rynkowej<sup>1</sup>:

- funkcjonowanie gospodarki rynkowej wywołuje wiele niekorzystnych zjawisk w postaci rozwarstwienia społecznego i zanieczyszczenia środowiska,
- rynek wykazuje ograniczoną zdolność do realizacji funkcji alokacyjnej w długim okresie, nie zapewniając racjonalnego podziału zasobów i dochodów,
- sprawność mechanizmu samoregulacji rynku jest ograniczona.

W rozumieniu Pareto istnieje sześć rodzajów zawodności rynku<sup>2</sup>:

- zawodność konkurencji,
- zawodność wynikająca z istnienia dóbr publicznych,
- zawodność wynikająca z efektów zewnętrznych,
- niekompletność rynków,
- zawodność wynikająca z niepełnej informacji,
- bezrobocie, inflacja i brak równowagi.

W transporcie, podobnie jak w innych dziedzinach gospodarowania, nie jest możliwe osiągnięcie efektywności ekonomicznej, jeżeli ceny za świadczone usługi nie odzwierciedlają faktycznie ponoszonych kosztów własnych i zewnętrznych ich wytworzenia.

## 1. Przesłanki interwencji publicznej w transporcie miejskim

Do przesłanek interwencji publicznej w transporcie miejskim zaliczyć można:

- użyteczność publiczną tego transportu,
- cele polityki transportowej,
- cele polityki społecznej.

Pojęcie użyteczności publicznej zawarto w art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z jego brzmieniem gospodarka komunalna odnosi się do realizowania przez gminę zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Gospodarka komunalna „obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”<sup>3</sup>. Użyteczność publiczna została także zdefiniowana w art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią tego artykułu: „zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest

<sup>1</sup> *Polski rynek usług transportowych. Funkcjonowanie – przemiany – rozwój*, red. D. Rucińska, PWE, Warszawa 2012, s. 90.

<sup>2</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 103.

<sup>3</sup> Zob. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. Nr 9, poz. 43 ze zm.



bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

Umożliwienie gminom realizacji działalności gospodarczej użyteczności publicznej wynika z powołania samorządu lokalnego i powierzenia mu określonych zadań do wykonania. Realizacja zadań użyteczności publicznej jest jednym z „istotnych wymogów, które stoją przed organami administracji publicznej, a które wynikają z postępu cywilizacyjnego. Można powiedzieć, że im te działania są efektywniejsze, im większy zasięg takiego typu aktywności, tym równocześnie większy będzie stopień rozwoju gospodarczego, jak i społecznego wspólnoty lokalnej”<sup>4</sup>.

Kwalifikowanie danego rodzaju działalności jako użyteczności publicznej wymaga analizy wielu czynników i zastosowania odrębnego podejścia do każdego rodzaju aktywności gospodarczej gminy.

Ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia działalność użyteczności publicznej charakteryzuje się tym, że<sup>5</sup>:

- realizuje potrzeby o charakterze zbiorowym, wymagające odrębnej organizacji ich zaspokajania,
- wykorzystuje majątek publiczny,
- odbiorcy nie ponoszą pełnej odpłatności za korzystanie z niej,
- nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku,
- wymaga zasilenia finansowego ze środków publicznych.

Infrastrukturę techniczną sfery użyteczności publicznej cechuje:

- usługowy charakter,
- jednoczesność produkcji, dostawy oraz konsumpcji,
- brak możliwości magazynowania większości świadczeń,
- znaczne zróżnicowanie zapotrzebowania w poszczególnych porach roku i dnia,
- konieczność ciągłego dostarczania świadczeń,
- wysoka kapitałochłonność,
- niepodzielność techniczna,
- stosunkowo wolne tempo rozwoju technicznego.

Usługi użyteczności publicznej w transporcie zbiorowym są<sup>6</sup>:

- dostępne na równych zasadach podanych do publicznej wiadomości,
- dostępne dla słabszych ekonomicznie grup społeczeństwa,
- mające podstawowe znaczenie dla społeczeństwa lub pewnych grup społecznych,
- świadczone lub zamawiane przez właściwe władze publiczne.

<sup>4</sup> P. Zaborniak, *Działalność gospodarcza podmiotów komunalnych (charakterystyka pojęć)*, „Casus” 2002, nr 24, s. 12.

<sup>5</sup> A. Wojtkowiak, *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2006, z. 4, s. 173.

<sup>6</sup> I. Bergel, *Usługi publiczne w transporcie pasażerskim*. „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 12, s. 11.



Za przewozy o charakterze użyteczności publicznej uznaje się usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywane przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze<sup>7</sup>. Realizowanie celów użyteczności publicznej nie musi oznaczać, że usługi transportu publicznego powinny być dostępne i konsumowane powszechnie, niezależnie od wartości postrzeganej przez społeczeństwo oraz od kosztów społecznych ich wytwarzania. Z punktu widzenia efektywności wydatków publicznych organizowanie i finansowanie usług użyteczności publicznej powinno dotyczyć tej części dostępnych na rynku usług, które spełniają określone kryteria użyteczności publicznej, a ich realizacja powinna być poddana presji konkurencji na etapie ubiegania się o świadczenie usług na rzecz organizatora transportu publicznego i pasażerów tego transportu.

Konkurencja w świadczeniu usług przewozowych w transporcie miejskim często postrzegana jest jako cecha zupełnie zbyteczna, prowadząca do marnotrawstwa zdolności przewozowej i dyspozycyjności taboru. Konsekwencją takiego podejścia jest marginalizowanie znaczenia parametrów ekonomicznych, w tym odpłatności za świadczone usługi. Zarządzanie usługą przekształca się wówczas w administrowanie, jego cechą charakterystyczną jest coraz większe uzależnienie sfery eksploatacyjnej od zasilania budżetowego oraz zastąpienie procesów decyzyjnych, u podstaw których leżą analizy ekonomiczno-finansowe i marketingowe, rozstrzygnięciami o charakterze polityczno-nakazowym.

Model kształtowania sieci połączeń transportowych użyteczności publicznej z reguły uwzględnia: cele funkcjonowania sieci linii transportowych, rodzaje i kategorie linii transportowych, zasady doboru linii transportowych użyteczności publicznej. Za różnicowaniem oferty przewozowej w poszczególnych obszarach objętych siecią użyteczności publicznej transportu miejskiego przemawiają:

- ograniczone możliwości finansowania transportu miejskiego ze środków publicznych,
- zróżnicowane potrzeby transportowe mieszkańców poszczególnych obszarów miasta i stref podmiejskich,
- odmienne cele polityki transportowej w odniesieniu do różnych rejonów obszarów zurbanizowanych.

Transport miejski, podobnie jak każda dziedzina gospodarki, podobnie charakteryzuje się określoną specyfiką i rolą w systemie gospodarczym. Zarówno jego funkcjonowanie, jak i rozwój wymaga odrębnego potraktowania w ramach polityki gospodarczej. Zadaniem polityki transportowej jest stwarzanie warunków dla sprawnego, bezpiecznego, efektywnego ekonomicznie i przyjaznego ekologicznie, ograniczającego uciążliwość dla środowiska, przemieszczania osób

<sup>7</sup> Zob. art. 4, ust. 12 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.



oraz ładunków. Celem polityki transportowej jest współtworzenie systemu transportowego, który będzie funkcjonował w harmonii ze środowiskiem i narastającą rzadkością zasobów. Wszystkie cele polityki transportowej, niezależnie od rangi, są z sobą powiązane i współdecydują o wzajemnej realizacji. Stąd też istotną zasadą polityki transportowej jest kompleksowość, jednolitość i skuteczność działań we wszystkich jej obszarach.

Kompleksowość polityki transportowej przejawia się w skoordynowanym rozwoju wszystkich ogniw transportu, w tym jego rodzajów. Przestrzeganie tej zasady jest podstawowym warunkiem niedopuszczenia do dysproporcji w rozwoju transportu miejskiego. Jednolitość polityki oznacza natomiast, że podejmowane decyzje nie powinny się nawzajem wykluczać. Z istoty tej zasady wynika konieczność eliminowania z polityki wszelkich działań uprzywilejowujących bądź dyskryminujących wybrane grupy mieszkańców.

Ważną zasadą polityki transportowej jest skuteczność. Podstawą skuteczności jest społeczna akceptacja założeń oraz realny program realizacyjny, to znaczy taki, który byłby możliwy do wykonania pod względem technicznym i finansowym<sup>8</sup>.

Zadania polityki transportowej w miastach to:

- stymulowanie rozwoju gospodarczego,
- zapewnienie ładu przestrzennego,
- zmniejszenie różnic w rozwoju i jakości życia w poszczególnych częściach obszarów zurbanizowanych,
- poprawa wizerunku miast przez ograniczenie uciążliwości działalności transportowej dla środowiska.

Kreowanie i realizacja polityki transportowej na obszarach zurbanizowanych należy do zadań władz samorządowych – organizatorów transportu miejskiego. Można wskazać następujące obszary działań organizatorów w kreowaniu i realizowaniu polityki transportowej w miastach i aglomeracjach:

- tworzenie założeń polityki transportowej,
- realizowanie badań rynku, których wyniki powinny być podstawą identyfikacji celów i wyboru działań pozwalających na ich osiągnięcie,
- prowadzenie analiz ekonomicznych i eksploatacyjnych umożliwiających wybór właściwego wariantu rozwoju transportu miejskiego,
- podejmowanie działań edukacyjnych i medialnych, których celem jest kształtowanie właściwych – z punktu widzenia polityki transportowej – zachowań transportowych,
- podejmowanie – w zakresie przewidzianym statutem – działań zmierzających do realizacji celów polityki transportowej.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia rozwoju transportu miejskiego mają działania zmierzające do określonego podziału zadań przewozowych po-

<sup>8</sup> Ibidem, s. 201.



między transportem indywidualnym (samochody osobowe) i transportem zbiorowym. W ramach realizowanej w polskich miastach polityki zrównoważonego rozwoju przyjmuje się podział zadań przewozowych pomiędzy transport zbiorowy i indywidualny, realizowany własnymi samochodami osobowymi, najczęściej w proporcji 50:50<sup>9</sup>. W tym zakresie organizatorzy powinni dbać o to, by w projektach budowy i modernizacji dróg uwzględniano priorytet w ruchu dla pojazdów transportu zbiorowego wszędzie tam, gdzie jest to konieczne dla zapewnienia oczekiwanej ilości i jakości usług przewozowych. Właściwym działaniem jest także przygotowywanie projektów taryfowych, uwzględniających relacje kosztów podróży samochodem osobowym i transportem zbiorowym. Organizatorzy transportu miejskiego w ramach realizowanej polityki transportowej na obszarach aglomeracji miejskich powinni stymulować działania zmierzające do integracji całego transportu zbiorowego.

W praktyce organizatorzy transportu miejskiego jako narzędzia polityki transportowej mogą wykorzystywać instrumenty:

- ekonomiczne (taryfy, dotacje),
- administracyjne (zarządzenia, zezwolenia, koordynowanie),
- prawne (przetargi),
- informacyjne (plany roczne, prognozy, programy rozwoju, analizy),
- moralne (nagrody, propagowanie określonych postaw i działań).

Warunkiem skutecznego zastosowania poszczególnych narzędzi realizacji polityki transportowej jest wprowadzanie nowych rozwiązań tak, aby wyraźny wzrost atrakcyjności podróżowania transportem zbiorowym wyprzedzał ograniczenia w ruchu samochodów osobowych. Stworzenie konkurencyjnej alternatywy dla podróży samochodem osobowym jest warunkiem społecznego, a w konsekwencji politycznego zaakceptowania realizacji tych działań.

Władze publiczne, realizując cele polityki społecznej, dążą do zapewnienia wszystkim mieszkańcom – niezależnie od ich sytuacji materialnej i miejsca zamieszkania – minimalnego poziomu ruchliwości transportowej. Zakres interwencji władz publicznych dotyczy przede wszystkim ustalania taryfy za usługi przewozowe.

Ustalając taryfę za usługi przewozowe transportu miejskiego, władza publiczna powinna kierować się przesłankami społecznymi, aby określić przede wszystkim zakres uprawnień do przejazdów bezpłatnych i ulgowych. Właściwym rozwiązaniem jest bezpośrednie powiązanie wielkości przejazdów realizowanych na podstawie tych uprawnień z zasilaniem finansowym transportu miejskiego z budżetu w postaci refundacji utraconych przychodów z tego tytułu. Rozwiązanie takie sprzyja racjonalnemu podejściu władzy publicznej do zakresu udzielanych uprawnień, pod warunkiem jednak, że refundacja utra-

<sup>9</sup> Regionalna strategia rozwoju transportu w województwie pomorskim, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2008, s. 98.



nych przychodów następuje z budżetu przypisanego do tej władzy publicznej, która dane uprawnienia uchwaliła. Zaletą refundacji utraconych przychodów z tytułu uprawnień do przejazdów bezpłatnych i ulgowych jest uzyskiwanie przychodów proporcjonalnie do wielkości zrealizowanych przewozów<sup>10</sup>. Stojąc na straży racjonalności podejmowanych działań, jednostki powołane do organizowania i zarządzania transportem miejskim (zarządy transportu miejskiego) powinny zdecydowanie przeciwstawiać się próbom wykorzystywania instrumentu taryfowego do realizowania celów politycznych, które nie mają związku z polityką społeczną lub transportową. Naciski lokalnych polityków na wzrost zakresu obowiązujących ulg i uprawnień do przejazdów bezpłatnych, pojawiające zwłaszcza w okresie przedwyborczym, powinny być neutralizowane wynikami badań marketingowych wskazującymi na skutki ekonomiczno-financeowe takich działań<sup>11</sup>.

Wyrazem realizacji polityki społecznej i jednocześnie transportowej jest utrzymywanie obsługi transportowej obszarów charakteryzujących się trwałą deficytowością. Organizatorzy transportu miejskiego mogą w tym zakresie podejmować decyzje o uruchamianiu nowych linii, zmienianiu tras linii istniejących czy wprowadzaniu korekty rozkładów jazdy. Podstawą projektowania zmian i ich realizacji powinny być wyniki badań marketingowych, ponieważ pozwalają na określenie spodziewanych efektów prowadzonych działań.

Dotacje powinny być ustalane przez władzę publiczną przy przyjęciu określonych obiektywnych kryteriów. Ich zadaniem jest zapewnienie organizatorowi transportu miejskiego utraconych przychodów z tytułu realizacji za pośrednictwem taryfy i oferty przewozowej określonych celów polityki społecznej i transportowej. Dobrym rozwiązaniem jest wydzielenie z dotacji środków przyznawanych z tytułu utraty przychodów w związku z uprawnieniami do przejazdów bezpłatnych i ulgowych i powiązanie ich bezpośrednio z wielkością przychodów realizowanych na podstawie tych uprawnień.

## 2. Zakres interwencji publicznej w transporcie miejskim

W działalności transportu miejskiego zakres interwencji publicznej obejmuje działania i instrumenty umożliwiające sprawne funkcjonowanie i rozwój tego transportu, a przede wszystkim:

- budowę, modernizację i utrzymanie infrastruktury,

<sup>10</sup> O. Wyszomirski, *Funkcjonowanie rynku komunikacji miejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 174.

<sup>11</sup> K. Grzelec, *Określanie poziomu refundacji z tytułu stosowania ulg i zwolnień w opłatach na podstawie wyników badań marketingowych popytu*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej” 2003, nr 71, s. 24.



- zarządzanie ruchem, w tym ograniczenia w swobodzie użytkownika samochodów osobowych i priorytet w ruchu dla transportu publicznego, ruchu pieszego i rowerów,
- zakupy taboru,
- uchwalanie cen usług transportu miejskiego, katalogu ulg i uprawnień do przejazdów bezpłatnych i refundację ulg (transport kolejowy),
- dopłaty do usług nierentownych,
- etatyzację – powoływanie własnych przedsiębiorstw przewozowych oraz ich przekształcanie w celu poprawy efektywności funkcjonowania.

Budowa, modernizacja i zarządzanie infrastrukturą transportu miejskiego są działaniami kapitałochłonnymi i z tego względu ich realizacją zajmują się władze publiczne, finansując je środkami z własnego budżetu i projektów Unii Europejskiej. Część zadań w tym zakresie może być realizowana w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne lub z ich udziałem. Partnerstwo oznacza taką relację, której istotą jest podział ryzyka według zasady, że każdy z partnerów robi to, co potrafi zrobić najlepiej. W Polsce typowym przejawem realizacji działań infrastrukturalnych w formule PPP jest budowa autostrad. W miastach i aglomeracjach pewne elementy PPP wykorzystywane są np. przy przebudowie określonych elementów infrastruktury transportu miejskiego (skrzyżowań, parkingów) przy współuczestnictwie partnera prywatnego, którego określone obiekty kubaturowe są zlokalizowane przy drogach publicznych.

Dążąc do poprawy efektywności procesów budowy, a przede wszystkim zarządzania infrastrukturą transportową, w tym zwłaszcza dróg, w krajach Unii Europejskiej, w Stanach Zjednoczonych, Australii, a także w niektórych krajach trzeciego świata wdraża się zasady *asset management* – zarządzania aktywami czy też, tłumacząc ten zwrot bardziej szczegółowo, kompleksowego zarządzania infrastrukturą transportową. Umożliwia ono realizację procesu utrzymania, modernizacji i eksploatacji zasobów infrastrukturalnych przez systematyczne działania gwarantujące nie tylko optymalizację kosztów, ale także efektów dla wszystkich interesariuszy, tj. właściciela, zarządcy, operatorów i użytkowników. Cechy kompleksowego zarządzania infrastrukturą transportową to: identyfikacja i hierarchizacja celów, planowanie działań w kontekście cyklu życia infrastruktury (LCCA), analiza ryzyka, identyfikacja kluczowych wskaźników efektywności (*Key Performance Indicato*, KPI), uwzględnianie poziomu dojrzałości organizacji, permanentne doskonalenie struktur i procedur oraz tworzenie zasad modelowania systemów i procesów. Uwzględnienie w realizacji wydatków cyklu życia infrastruktury oznacza ich podział na wydatki kapitałowe, obejmujące budowę i modernizację obiektu, wydatki bieżące na jego utrzymanie w celu zapewnienia wymaganej sprawności, wydatki okresowe w celu zapewnienia wymaganej żywotności obiektu (naprawy, wymiana elementów) i planowane





(prewencja, diagnostyka i inspekcje)<sup>12</sup>. Do istotnych elementów kompleksowego zarządzania infrastrukturą należą inwentaryzacja obiektów, tworzenie baz danych o obiektach, stopniu ich zużycia, realizowanych pracach w zakresie utrzymania i modernizacji oraz wydatkach. Dane te są wykorzystywane w modelowaniu informacji o obiektach infrastrukturalnych przy użyciu specjalistycznego oprogramowania, które odtwarza fizyczne i funkcjonalne właściwości poszczególnych elementów składowych<sup>13</sup>.

Taka metoda zarządzania infrastrukturą stanowi odejście od tradycyjnego budżetowego sposobu jej utrzymania, zmieniając zasadę finansowania „kiedy można”, na zasadę „kiedy jest to potrzebne”. Dzięki temu unika się kumulacji wydatków w procesie zarządzania infrastrukturą i następuje ich optymalizacja.

W warunkach dynamicznego rozwoju elektroniki i informatyki procesy zarządzania ruchem coraz powszechniej realizowane są przy wykorzystaniu inteligentnych systemów zarządzania ruchem (ITS). Z punktu widzenia efektywności stosowanych narzędzi ważne jest, aby systemy te umożliwiały zdyskontowanie celów polityki zrównoważonej mobilności przez zapewnienie priorytetu w ruchu dla pojazdów transportu zbiorowego przy jednoczesnym wydzieleniu dla nich pasów ruchu.

Interwencja publiczna realizowana w ramach procesów zarządzania transportem w miastach i aglomeracjach powinna wynikać z przyjętych działań w takich dokumentach, jak polityka transportowa czy plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego. Cele polityki transportowej zrównoważonego rozwoju wyznaczają zakres działań z jednej strony podnoszący atrakcyjność transportu zbiorowego, z drugiej – ograniczający swobodę użytkownika samochodów osobowych.

Wzrost atrakcyjności transportu zbiorowego można uzyskać m.in. przez:

- wprowadzenie priorytetu dla pojazdów transportu zbiorowego przez budowę wydzielonych pasów ruchu, torowisk i zapewnienie uprzywilejowania na skrzyżowaniach,
- integrację transportu zbiorowego na obszarach zurbanizowanych, w tym zwłaszcza taryfową,
- integrację funkcjonalną transportu zbiorowego oraz transportu zbiorowego i indywidualnego przez budowę węzłów przesiadkowych,
- zakupy nowoczesnego taboru.

Wymienione działania wymagają określonej interwencji publicznej, w tym finansowej. Oprócz oczywistych nakładów np. na budowę określonych elementów infrastruktury, środki publiczne przeznaczone są często na zakup nowego

<sup>12</sup> Asset Management for Roads – an Overview, PIARC Technical Committee on Road Management, 2005, s. 13–21 i 26–31.

<sup>13</sup> Building Information Modeling. Ekspertyza dotycząca możliwości wdrożenia metodyki BIM w Polsce, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa 2016, s. 2.



taboru. Mogą mieć formę dofinansowania zakupu dla własnych, komunalnych przewoźników lub stanowić element stawek jednostkowych płaconych zakontraktowanym operatorom. Tabor może być kupowany w całości ze środków publicznych i przekazywany w użytkowanie operatorowi, który wygra przetarg na obsługę przewozową.

Także integracja taryfowo-biletowa wymaga dodatkowej interwencji publicznej o charakterze finansowym. Wprowadzeniu wspólnego biletu musi bowiem towarzyszyć obniżenie ceny, ponieważ suma cen biletów przed integracją tworzy barierę finansową ograniczającą atrakcyjność transportu zbiorowego. Ponieważ obniżeniu ceny nie towarzyszy najczęściej adekwatny wzrost popytu, zmniejszenie przychodów musi zostać pokryte ze środków publicznych, z czego nie zawsze zdają sobie sprawę organizatorzy transportu zbiorowego.

Ograniczenie się wyłącznie do poprawy jakości transportu zbiorowego z reguły nie przynosi pożądaných rezultatów, dzięki którym nastąpić powinno zwiększenie udziału podróży tym rodzajem transportu. Interwencja publiczna powinna więc obejmować także działania ograniczające atrakcyjność, w tym zwłaszcza swobodę użytkowania samochodów osobowych w miastach i aglomeracjach. Jest to uzasadnione znaczeniem podstawowych dla wyboru środka transportu postulatów przewozowych, z których najważniejsze związane są z czasem podróży. Dostrzegana przez mieszkańców luka jakościowa pomiędzy podróżami realizowanymi samochodem osobowym i transportem zbiorowym jest na tyle duża, że wymaga działań obniżających atrakcyjność użytkowania samochodu osobowego. Dlatego też powszechnie stosowane są działania zmniejszające dostępność dla użytkowników samochodów do określonych obszarów miast przez wprowadzanie stref płatnego parkowania, opłat za wjazd do centrum, zakazów wjazdu itp. Obecnie w ośmiu miastach realizowany jest projekt badawczo-wdrożeniowy PUSH and PULL (*parking management and incentives as successful and proven strategies for energy-efficient urban transport*), jego celem jest opracowanie rozwiązań związanych z zarządzaniem przestrzenią parkingową i finansowaniem z opłat parkingowych promocji zrównoważonej mobilności, a więc wykorzystujący działania ograniczające swobodę użytkowania samochodu i jednocześnie wspierające alternatywne sposoby poruszania się w mieście. Mimo że projekt dotyczy tylko polityki parkingowej i jest obecnie w fazie realizacji, zakłada się, że wypracowane rozwiązania i zasady pozwolą na ich szersze zastosowanie, obejmując również problem zarządzania ruchem w mieście<sup>14</sup>. Realizacja priorytetu w ruchu dla pojazdów transportu zbiorowego, zwiększająca jego konkurencyjność w stosunku do samochodów osobowych, z reguły przyczynia się do pogorszenia warunków podróży dla użytkowników zmotory-

<sup>14</sup> M. Michniewicz, T. Zwoliński, *Zarządzanie parkowaniem jako element strategii na rzecz energooszczędnego transportu miejskiego w kontekście projektu PUSH&PULL*, „Transport Miejski i Regionalny 2017, nr 2, s. 6.



zowanych. Działania ograniczające atrakcyjność podróży samochodem osobowym są trudne do realizacji w praktyce ze względów polityczno-społecznych i niekiedy realizowane są w sposób ograniczony.

Zakupy taboru w transporcie miejskim dokonywane są przez samorządy ze środków własnych, środków własnych operatorów (zysk, amortyzacja), projektów unijnych i dofinansowania celowego z innych źródeł. W Polsce w latach 2007–2013 na realizację projektów inwestycyjnych w transporcie miejskim przeznaczono łącznie 17 411 mln PLN, w tym 8952 mln PLN ze środków unijnych<sup>15</sup>. Intensyfikacja nakładów inwestycyjnych na zakup taboru, chociaż wspierana w znacznym stopniu ze środków unijnych, powoduje określone konsekwencje dla systemu zasilania finansowego transportu miejskiego. Nowoczesne, niskopodłogowe pojazdy, bogato wyposażane w systemy informacji elektronicznej, nowoczesne systemy sprzedaży biletów (biletomaty) i pobierania opłat (czytniki i kasowniki), klimatyzację, wi-fi i inne udogodnienia dla pasażerów wpływające na atrakcyjność podróżowania transportem zbiorowym, wydatnie podnoszą koszty eksploatacyjne. Na wzrost stawek przewozowych operatorów wpływa w ostatnich latach przede wszystkim wzrost kosztów amortyzacji taboru, powodując, wobec ciągłego rozwoju motoryzacji i trudności w utrzymaniu liczby pasażerów lub jej wzroście, konieczność zwiększania dofinansowania tego transportu ze środków budżetowych. Jednocześnie w wielu miastach, w związku z koniecznością zapewnienia obsługi transportowej nowych osiedli, często budowanych na obrzeżach, wzrasta wielkość realizowanej pracy eksploatacyjnej, powodując wzrost kosztów miejskiego transportu zbiorowego. Równocześnie obserwuje się tendencję do rozszerzania zakresu uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych, już nie w skali poszczególnych miast, ale całego kraju. Przykładem takich działań jest wprowadzenie uprawnień do przejazdów bezpłatnych dla rodzin wielodzietnych. W konsekwencji pogłębia się deficyt finansowy transportu zbiorowego – coraz mniej środków finansowych pochodzi z przychodów z biletów<sup>16</sup>. Sytuacja taka jest niebezpieczna dla stabilności finansowania transportu miejskiego w długim okresie czasu, ponieważ w najbliższych latach, wobec przewidywanych zmian w priorytetach finansowych UE, może znacznie zmniejszyć się zakres dofinansowywania inwestycji taborowych ze środków unijnych, co oznaczać będzie przeniesienie ciężaru nakładów inwestycyjnych do budżetów operatorów i samorządów jako organizatorów usług. Brak stabilnego systemu finansowania funkcjonowania i rozwoju miejskiego transportu zbiorowego może w najbliższym czasie skutkować koniecznością

<sup>15</sup> Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 2000–2012, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2013, s. 31.

<sup>16</sup> Wskaźniki odpłatności (pokrycia kosztów funkcjonowania zbiorowego transportu miejskiego przychodami z biletów) wg. danych IGKM za 2014 r. w miastach, w których funkcjonują zarządy transportu miejskiego, wahają się od 28% do 51%, podczas gdy jeszcze na początku XXI w. wynosiły od 50% do 75%.



dokonywania ograniczeń w ofercie przewozowej, co spowoduje utratę dotychczasowych osiągnięć w zakresie równoważenia rozwoju transportu w miastach i aglomeracjach.

Najefektywniejszym rozwiązaniem jest model z wydzielonym organizatorem i konkurującymi operatorami. Wdrażanie tego modelu w Polsce rozpoczęto w latach 90. XX w. Jego podstawowym założeniem było połączenie rynkowej efektywności za pośrednictwem mechanizmu konkurencji w realizacji usług przewozowych z interwencją publiczną realizowaną przez powołanie wyspecjalizowanej jednostki (zarządu transportu miejskiego), reprezentującej interesy pasażerów i organizatora transportu. Realizacja tych założeń wymaga oddzielenia działalności organizatorskiej od przewozowej i wprowadzenia konkurencji przez mechanizm przetargowy. W Polsce w większości dużych miast i aglomeracji oddzielono funkcję organizatora i realizatora usług. W wielu miastach utworzono także rynek dla innych operatorów niż komunalni. Wprowadzenie na rynek operatorów prywatnych miało jednak ograniczony zakres. Według danych Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej w 2014 r. wśród 28 miast, w których funkcjonują zarządy transportu miejskiego zrzeszone w IGKM, w 25 udział operatorów prywatnych w rynku nie przekraczał 34%<sup>17</sup>. Przyjmowana przez zarządy transportu miejskiego forma organizacyjna jednostki budżetowej nie sprzyja realizowaniu przez te podmioty funkcji rynkowych. Efektywność realizowania przez zarządy transportu celów polityki transportowej zrównoważonego rozwoju jest więc ograniczona, odpowiada bardziej procesom administrowania niż zarządzania transportem miejskim. Pozycji zarządów transportu miejskiego na rynku nie sprzyja także funkcjonowanie dużych operatorów stanowiących własność komunalną, często posiadających dominującą lub monopolistyczną pozycję na rynku. Powstaje wówczas niejasna sytuacja pomiędzy zamawiającym i kontrolującym ilość i jakość wykonywanych usług (zarządem transportu miejskiego) a komunalnym wykonawcą tych usług, którego działalność kontroluje, ale także i wspiera rada nadzorcza złożona z przedstawicieli właściciela – gminy. Sprzeczność interesów zarządu transportu reprezentującego gminę w procesie kontraktowania usług, kontroli ich ilości i jakości oraz gminnego operatora zorientowanego na wynik finansowy mogą być potencjalnym źródłem konfliktów i nieformalnych nacisków na organizatora.

Utrzymywanie komunalnych przewoźników wynika często z przekonania władz samorządowych o możliwości efektywniejszego realizowania celów polityki transportowej za pośrednictwem własnego podmiotu gospodarczego (operatora wewnętrznego) i wykorzystania środków unijnych. Jak dowodzą liczne przykłady z miast europejskich, nie jest to pogląd uzasadniony i prowadzić może do utrwalenia się zasady prymatu ręcznego sterowania nad zarządzaniem

<sup>17</sup> Komunikacja miejska w liczbach, IGKM, Warszawa 2015, s. 50.



transportem miejskim przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi, w tym marketingowych.

Uchwalanie cen za usługi zbiorowego transportu miejskiego, ustanawianie katalogu ulg i uprawnień do przejazdów bezpłatnych oraz zasad ich refundacji to działania wynikające z realizacji celów polityki transportowej i społecznej. Głównym założeniem stanowienia cen urzędowych w transporcie miejskim organizowanym przez samorządy jest utrzymywanie ich na poziomie umożliwiającym mieszkańcom realizowanie potrzeb transportowych niezależnie od ich siły nabywczej. Rozszerzeniem interwencji publicznej w zakresie cen są ulgi i uprawnienia do przejazdów bezpłatnych i świadczenie usług przewozowych w obszarach charakteryzujących się trwałą deficytowością. Wymienione działania determinują konieczność dofinansowywania usług transportu publicznego ze środków publicznych. W Polsce deficyt transportu miejskiego organizowanego przez samorządy lokalne (gminne) w całości pokrywany jest z budżetów tych jednostek. Wyjątek stanowi transport kolejowy, którego organizatorem nie jest samorząd lokalny, a który funkcjonalnie stanowi element systemu transportu miejskiego lub aglomeracyjnego (np. Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o.). Zgodnie z obowiązującym prawem refundacja ulg w transporcie kolejowym pokrywana jest z budżetu państwa.

## Podsumowanie

Warunkiem właściwego funkcjonowania transportu miejskiego jest interwencja publiczna w odniesieniu do jego działalności. Do przesłanek tej interwencji należą użyteczność publiczna tego transportu oraz cele polityki transportowej i społecznej.

Traktowanie transportu miejskiego jako działalności użyteczności publicznej nie musi oznaczać, że usługi transportu publicznego powinny być dostępne i konsumowane powszechnie, niezależnie od wartości postrzeganej przez społeczeństwo oraz od kosztów społecznych ich wytwarzania. Z punktu widzenia efektywności wydatków publicznych organizowanie i finansowanie usług użyteczności publicznej powinno dotyczyć tej ich części dostępnej na rynku, która spełnia określone kryteria użyteczności publicznej, realizacja natomiast powinna być poddana presji konkurencji na etapie ubiegania się o świadczenie usług na rzecz organizatora transportu publicznego i pasażerów tego transportu.

Władze publiczne, realizując cele polityki transportowej, zmierzają do określonego podziału zadań przewozowych pomiędzy transportem indywidualnym, czyli własnymi samochodami osobowymi, i transportem zbiorowym. W następstwie tej polityki wzrost atrakcyjności podróżowania transportem zbiorowym powinien wyprzedzać ograniczenia w ruchu samochodów osobowych.



Władze publiczne, realizując cele polityki społecznej, dążą do zapewnienia wszystkim mieszkańcom – niezależnie od ich sytuacji materialnej i miejsca zamieszkania – minimalnego poziomu ruchliwości transportowej.

Zakres interwencji publicznej w działalność transportu miejskiego obejmuje działania i instrumenty umożliwiające sprawne funkcjonowanie i rozwój tego transportu, w tym budowę, modernizację i utrzymanie infrastruktury, zarządzanie ruchem, zakupy taboru, uchwalanie taryf za usługi transportu miejskiego i dopłat do usług nierentownych oraz powoływanie własnych przedsiębiorstw przewozowych.

### Literatura

- Asset Management for Roads – an Overview, PIARC Technical Committee on Road Management, 2005
- Bergel I., *Usługi publiczne w transporcie pasażerskim*, „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 12
- Building Information Modeling. Ekspertyza dotycząca możliwości wdrożenia metodyki BIM w Polsce, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa 2016
- Grzelec K., *Określanie poziomu refundacji z tytułu stosowania ulg i zwolnień w opłatach na podstawie wyników badań marketingowych popytu*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej” 2003, nr 71
- Komunikacja miejska w liczbach, IGKM, Warszawa 2015
- Michniew M., Zwoliński T., *Zarządzanie parkowaniem jako element strategii na rzecz energooszczędnego transportu miejskiego w kontekście projektu PUSH&PULL*, „Transport Miejski i Regionalny 2017, nr 2
- Polski rynek usług transportowych. Funkcjonowanie – przemiany – rozwój*, red. D. Rucińska, PWE, Warszawa 2012
- Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 2000–2012, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2013
- Regionalna strategia rozwoju transportu w województwie pomorskim, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2008
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004
- Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. Nr 9, poz. 43 ze zm.
- Wojtkowiak A., *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2006, z. 4
- Wolański M., *Wyniki badania efektywności ekonomicznej modeli organizacyjnych komunikacji miejskiej w Polsce*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej” 2010, nr 111
- Wyszomirski O., *Funkcjonowanie rynku komunikacji miejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998
- Zaborniak P., *Działalność gospodarcza podmiotów komunalnych (charakterystyka pojęć)*, „Casus” 2002, nr 24

