

ANALIZA POTENCJAŁÓW ZINTEGROWANEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO NA DOLNYM ŚLĄSKU - ANALIZA DOBRYCH PRAKTYK - NIEMCY

MAJ 2023







**ANALIZA POTENCJAŁÓW
ZINTEGROWANEGO TRANSPORTU
ZBIOROWEGO NA DOLNYM ŚLĄSKU -
ANALIZA DOBRYCH PRAKTYK - NIEMCY**

MAJ 2023



Autor opracowania: **Heike Uhe**

npkg Niemiecko–Polska Kooperacja Gospodarcza (npkg)
Heike Uhe
Pl. Solny 15
50-062 Wrocław

Fotografia wykorzystana na okładce dzięki uprzejmości związku komunikacyjnego ZVON

Autor fotografii: **Paul Glaser**



Spis treści

I. Opis sytuacji wyjściowej transportu na Dolnym Śląsku	4
1. Lokalny transport kolejowy	4
2. Regionalna komunikacja autobusowa	5
3. Komunikacja miejska	6
4. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego.....	7
5. Przykłady częściowej integracji systemów taryfowych.....	8
6. Bariery w dostępie do publicznego transportu zbiorowego	8
7. Dygresja: Trójnarodowy bilet EURO-NYSA-TICKET (ENT).....	9
8. Projekt „Klimat na Dolny Śląsk”	10
II. Analiza dobrych praktyk w zakresie związków komunikacyjnych na przykładzie Niemiec.....	11
1. Warunki ramowe, zakres kompetencji i finansowanie publicznego transportu zbiorowego w Niemczech.....	11
2. Definicja Związku Komunikacyjnego.....	15
3. Cele powoływania związków komunikacyjnych.....	15
4. Zakresy zadań podejmowanych przez związki komunikacyjne	15
5. Typy rozwiązań organizacyjnych w zakresie związków komunikacyjnych	16
6. System i struktura związku komunikacyjnego	18
7. Gremia i organy związku komunikacyjnego.....	22
8. Rodzaje umów w ramach związku komunikacyjnego.....	25
9. Zestawienie modeli taryfowych.....	26
10. Przykłady modeli taryfowych	27
11. Podział przychodów	29
12. Przykłady dobrych praktyk w Niemczech	31
13. Dygresja: bilet uprawniający do podróży po całym terytorium Niemiec (Deutschlandticket) ..	38
III. Rekomendacje i zalecenia dotyczące powołania związku komunikacyjnego na Dolnym Śląsku	40



Opis sytuacji wyjściowej transportu na Dolnym Śląsku

W pierwszej części analizy przedstawiono krótką prezentację sytuacji wyjściowej oraz potencjałów do utworzenia na terenie Dolnego Śląska związku komunikacyjnego transportu publicznego.

Na Dolnym Śląsku istnieje dobrze rozwinięta sieć połączeń kolejowych i drogowych, których znaczenie zwiększy się dodatkowo w kontekście wyzwań związanych z Zielonym Ładem, transformacją sektora energetycznego i transportowego oraz zmian klimatycznych. Przyczyna: publiczna komunikacja pasażerska będzie w przyszłości odgrywać kluczową rolę w kontekście ochrony klimatu i zanieczyszczeń powietrza.

1. Lokalny transport kolejowy

W ostatnich dziesięcioleciach podejmowano na Dolnym Śląsku przy wsparciu funduszy unijnych ogromne wysiłki w zakresie tworzenia i rozwoju infrastruktury kolejowej oraz pozyskiwania nowoczesnego taboru szynowego. Działania te przyniosły wymierne efekty.

Przedsiębiorstwo Koleje Dolnośląskie S.A. (KD), spółka będąca w 100% własnością Województwa Dolnośląskiego, to sprawny operator transportu kolejowego, który stopniowo i systematycznie poszerza zakres i jakość świadczonych usług, nie tylko poprzez zakup nowoczesnego taboru kolejowego, lecz również tworząc niezbędną infrastrukturę remontową i bazę szkoleniową.

Ponadto KD rozwijają zintegrowany transport publiczny (kolej/autobus), który cieszy się dużą popularnością i zainteresowaniem ze strony pasażerów. Jednakże zintegrowane połączenia w ramach oferty publicznego transportu zbiorowego pozwalające na korzystanie z jednego biletu lub oparte na uzgodnieniach taryfowych pomiędzy przewoźnikami dostępne są dla pasażerów jedynie na kilku wybranych kierunkach.

Urząd Marszałkowski, jako organizator regionalnego transportu kolejowego na Dolnym Śląsku, od wielu lat stara się — i to z powodzeniem — o reaktywację nieczynnych linii kolejowych, a po ich uruchomieniu przejmuje również rolę zarządcy infrastruktury kolejowej. W rezultacie podejmowanych działań powstaje nowa oferta komunikacji kolejowej, co z jednej strony przyczynia się do poprawy sieci połączeń w ramach lokalnego transportu kolejowego, a z drugiej zwiększa potencjał rozwojowy obszarów wiejskich dzięki tworzeniu uzupełniających połączeń autobusowych.



2. Regionalna komunikacja autobusowa

W przeciwieństwie do transportu kolejowego, w kwestii organizacji i finansowania regionalnej komunikacji autobusowej na Dolnym Śląsku pozostaje nadal wiele do zrobienia. Problem ten dotyczy jednak nie tylko Dolnego Śląska, lecz również innych regionów Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomimo zapisów w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym określających m. in. zakres odpowiedzialności samorządów w kwestii regionalnego transportu autobusowego, niektóre samorządy, również z terenu Dolnego Śląska, nie czują się powołane lub odpowiedzialne za organizację, a więc również i finansowanie publicznego transportu zbiorowego (co wynika często z ograniczonych możliwości finansowych samorządów, ale także z braku świadomości roli lub konieczności zapewnienia sprawnego publicznego transportu zbiorowego). W takich przypadkach regionalne połączenia autobusowe realizowane są na zasadach komercyjnych, co jednakże oznacza, że nierentowne połączenia nie są obsługiwane. W rezultacie prowadzi to do sytuacji, że niektóre miejscowości nie są objęte ofertą publicznego transportu zbiorowego, a mieszkańcy, którzy chcą uczestniczyć w życiu społecznym i publicznym zmuszeni są do korzystania z samochodu. Jest to sprzeczne z zasadą zapewnienia użyteczności publicznej, co jest obowiązkiem samorządów.

Wraz z powołaniem w 2019 r. Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA) powstał zarządzany przez wojewodę instrument finansowy, który jest odpowiednim narzędziem do współfinansowania regionalnego transportu autobusowego jako elementu zapewnienia użyteczności publicznej, lecz instrument ten nie jest w stanie w pełnej wysokości zaspokoić potrzeb finansowych i nie gwarantuje długoterminowego bezpieczeństwa finansowego w zakresie planowania regionalnego transportu autobusowego.

Warunkiem uzyskania środków z FRPA jest pewien zakres planowania i organizacji publicznego transportu zbiorowego, tzn. przejęcie przez samorządy roli organizatora publicznego transportu zbiorowego, co nie jest jednakże realizowane przez wszystkie samorządy z terenu Dolnego Śląska.

Dobrym przykładem wypełniania tej roli przez samorządy Dolnego Śląska jest Powiatowa Komunikacja Karkonoska, działająca od początku 2021 roku sieć połączeń autobusowych, która obecnie na 12 liniach obsługuje 30 miejscowości na terenie powiatu. Organem odpowiedzialnym jest powiat karkonoski, który podpisał długoterminową umowę na realizację usług transportowych z operatorem PKS Tour Jelenia Góra. Połączenia są współfinansowane ze środków FRPA.

Odpowiedzialność organizacyjna i finansowa powinna właściwie spoczywać w rękach jednego podmiotu, niespójne wydaje się więc rozwiązanie, które ustawową odpowiedzialnością za organizację publicznego transportu zbiorowego obarcza samorządy, a instrument finansowania regionalnej komunikacji autobusowej (FRPA) pozostawia w gestii organów centralnych (tj. wojewody).

W ramach wstępnej konkluzji można już teraz postawić tezę, że na Dolnym Śląsku / w Polsce nie ma systemowego rozwiązania w zakresie organizacji i finansowania regionalnej publicznej komunikacji autobusowej. Jeśli sytuacja w tej kwestii nie ulegnie radykalnej poprawie (co wymaga rozwiązań systemowych, zwłaszcza w zakresie finansowania publicznego transportu zbiorowego na terenie całej Rzeczypospolitej Polskiej), to warunki do stworzenia zintegrowanej sieci transportowej obejmującej zintegrowane rozwiązania w zakresie połączeń kolejowo-autobusowych należy ocenić jako niekorzystne lub trudne.



3. Komunikacja miejska

Na terenie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego istnieje dobrze rozwinięty system komunikacji miejskiej, z którego chętnie korzystają osoby dojeżdżające do pracy z okolic Wrocławia. Przez prawie dziesięć lat istniał wspólny system taryfowy, z którego na terenie miasta Wrocławia skorzystać mogli pasażerowie MPK, KD i Polregio. Niestety, decyzją Miasta Wrocławia, w dniu 1 lipca 2021 r. zakończono wspólną politykę taryfową. Wspólna oferta taryfowa miała zostać ponownie wprowadzona z dniem 1 kwietnia 2023 r. pod presją i na żądanie pasażerów, którzy domagali się ponownego wprowadzenia podobnie nowoczesnego rozwiązania. Jeszcze pod koniec marca 2023 r. regionalna prasa dolnośląska informowała o sporze pomiędzy władzami Wrocławia a KD (UMWD) w kwestii umowy w sprawie honorowania biletów miejskich (wysokość dotacji). Niepokojącym jest fakt, że nie udaje się wręcz oczywista i będąca niemal na wyciągnięcie ręki integracja taryfowa, w najbardziej obciążonej dojazdami aglomeracji Dolnego Śląska, co jest gwarantem wysokiej liczby pasażerów i stabilności dochodów, natomiast spór między zaangażowanymi stronami (w tym KD) został publicznie przedstawiony w prasie. Istotnym warunkiem utworzenia związku komunikacyjnego jest daleko idąca zgodność celów i działań zaangażowanych podmiotów samorządowych (organizatorów transportu publicznego na danym szczeblu). Zatem niezbędne jest osiągnięcie przez zaangażowane podmioty konsensusu politycznego i wypracowanie stabilnego stanowiska w kwestii wspólnej zintegrowanej oferty publicznego transportu zbiorowego.

W tym kontekście należy przypomnieć działania Lubina i Bolesławca w sferze publicznego transportu zbiorowego, które od lat oferują mieszkańcom i odwiedzającym bezpłatny transport miejski.

Ponadto operatorzy komunikacji miejskiej w Bolesławcu, Legnicy i Wałbrzychu zawierali porozumienia z KD ws. integracji taryfowej biletów miesięcznych, szczególnie popularnych wśród uczniów i studentów (w przypadku Bolesławca integracja ustała, ze względu na wprowadzenie bezpłatnej komunikacji miejskiej).

Na początku 2021 roku w ramach polsko-niemieckiej grupy roboczej miasto Zgorzelec rozpoczęło współpracę z miastem Görlitz i niemieckim związkiem komunikacyjnym ZVON mającą na celu utworzenie wspólnego transgranicznego systemu komunikacji miejskiej dla Europa-Miasta Zgorzelec/Görlitz. Pierwsze efekty współpracy są już widoczne i dostępne dla pasażerów od stycznia 2023 r.: zmiana organizacji transgranicznej komunikacji autobusowej poprzez przedłużenie linii autobusowej A operatora GVB z Görlitz do Zgorzelca, tzw. europejskiej linii miejskiej, oraz wdrożenie transgranicznej taryfy miejskiej (tzw. „Bilet Europa-Miasto”), umożliwiającej różnym grupom pasażerów korzystanie na podstawie jednego biletu ze wszystkich rodzajów transportu publicznego w obszarze taryfowym miasta Görlitz (tj. tramwaje, autobusy miejskie i regionalne oraz połączenia kolejowe pomiędzy Görlitz i Zgorzelcem) oraz linii autobusowych komunikacji miejskiej na terenie miasta Zgorzelec.



4. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego

Podstawowym instrumentem tworzenia atrakcyjnego systemu publicznego transportu zbiorowego jest Plan Transportowy. Cele i plany poszczególnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego powinny zostać uzgodnione i włączone do wypracowanej wspólnie koncepcji. Przygotowany w 2014 roku, jednakże od tego czasu nieaktualizowany, Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego tworzy ramy dla komunikacji publicznej na Dolnym Śląsku.

Poniżej przytoczono wybrane fragmenty zapisów Planu Transportowego, które mogą być istotne w związku z planami utworzenia związku komunikacyjnego.

W rozdziale 11.1.3 odnoszącym się do organizatorów transportu publicznego zawarto m.in. następujące zapisy: *„Samorząd Województwa Dolnośląskiego w ramach swoich kompetencji organizuje wojewódzkie przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej w transporcie kolejowym oraz drogowym.”* oraz *„Za zapewnienie dojazdu liniami lokalnymi do miast powiatowych i innych mniejszych miejscowości odpowiedzialni będą starostowie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast lub inni organizatorzy w zależności od zawartych porozumień lub utworzonych związków międzygminnych lub powiatowych. Od partycypacji finansowej zainteresowanych samorządów lokalnych będzie zależeł rozwój finansowanych przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego linii o charakterze lokalnym uzupełniających sieć połączeń regionalnych (wojewódzkich).”* [1]

W tym samym rozdziale zawarto również odniesienie do potrzeby utworzenia dolnośląskiego związku komunikacyjnego: *„Ze względu na konieczną integrację systemów transportu autobusowego i kolejowego w spójną całość zasadne jest podjęcie działań na rzecz utworzenia specjalistycznej jednostki organizującej transportu publicznego w województwie — Dolnośląski Zarząd Transportu Publicznego. W kompetencjach powyższej jednostki znajdowałoby się koordynowanie, zarządzanie i organizowanie przewozów o charakterze zbiorowym wynikających z zakresu niniejszego planu transportowego.”* [1]

W rozdziale 11.2. model integracji usług publicznego transportu zbiorowego został naszkicowany w następujący sposób: *„Integracja systemów transportu publicznego – miejskiego, podmiejskiego, lokalnego, regionalnego i dalekobieżnego, to uzyskanie funkcjonalnego zintegrowanego systemu, który podnosi atrakcyjność komunikacji zbiorowej oraz jej konkurencyjność względem komunikacji indywidualnej, poprzez:*

- *integrację taryfową – wprowadzenie jednolitego systemu taryfowego co najmniej na obszarze władania organizatora,*
- *integrację rozkładów jazdy – koordynacja połączeń przesiadkowych,*
- *integrację infrastrukturalną – koncentracja przystanków komunikacyjnych w ramach funkcjonalnych zintegrowanych węzłów przesiadkowych. ...”* [1]

W rozdziale 12.4. "Standard taryfowy" zapisano: *„Zamierzeniem organizatora jest wprowadzenie jednej taryfy dla wszystkich przewozów wojewódzkich o charakterze użyteczności publicznej, zarówno kolejowych jak i autobusowych.”* oraz *„Operatorzy publicznego transportu zbiorowego zobowiązani są do wprowadzania jednolitych rozwiązań taryfowych niezależnie od podziału obsługiwanej sieci transportowej oraz są zobligowani do wzajemnego honorowania biletów.”* [1]



Te zasadniczo właściwe rozwiązania wskazane w wybranych fragmentach Planu Transportowego z 2014 r. nie zostały jednak dotychczas zrealizowane, za wyjątkiem nielicznych przykładów integracji systemów taryfowych opisanych w podrozdziale „Integracja taryf”. Na Dolnym Śląsku nie ma zatem spójnego systemu publicznego transportu zbiorowego.

5. Przykłady częściowej integracji systemów taryfowych

Poza kilkoma wyjątkami, w większości przypadków integracji taryf z inicjatywy KD, nie ma na Dolnym Śląsku zintegrowanych systemów taryfowych. Każdy przewoźnik stosuje własną taryfę, co w szczególności odstrasza pasażerów zmuszonych do przesiadania się na inne środki komunikacji.

Pozytywne, ale jak dotąd nieliczne przykłady integracji systemów taryfowych KD to np.:

- zintegrowany Bilet Przemkowski, dzięki któremu możliwe będzie podróżowanie na jednym bilecie na trasie Wrocław Główny – Legnica – Chocianów – Przemków¹,
- wspólna oferta weekendowa KD i Polregio²,
- bilet zintegrowany KD łączący w sobie kolejowym biletem miesięcznym z biletem miesięcznym komunikacji miejskiej Bolesławca, Legnicy lub Wałbrzycha³,
- połączenia autobusowe KD umożliwiające korzystanie z nowej oferty połączeń kolejowych na podstawie jednolitego biletu na połączenia kolejowe i autobusowe (np. Kłodzko, Stronie Śląskie)⁴.

Przykład połączeń autobusowych na trasie Kłodzko Miasto – Stronie Śląskie przez Łądek-Zdrój pokazuje, że w oparciu o współpracę organów samorządowych wszystkich szczebli (w tym przypadku: UMWD, powiatu kłodzkiego, miasta Kłodzko, gminy Kłodzko, Stronia Śląskiego i Łądko-Zdroju) istnieje możliwość stworzenia na Dolnym Śląsku nowoczesnej oferty taryfowej.

6. Bariery w dostępie do publicznego transportu zbiorowego

Bariery w korzystaniu z transportu publicznego na Dolnym Śląsku to np.: różne systemy taryfowe, brak koordynacji rozkładów jazdy, częściowo dublujące się oferty komunikacji kolejowej i drogowej o tej samej relacji, różne systemy zniżek w komunikacji kolejowej i autobusowej itd.

Brak integracji systemów taryfowych, jednolitej (i dostępnej w kilku językach) informacji pasażerskiej itd. stanowi, szczególnie dla turystów zagranicznych, barierę w korzystaniu z transportu zbiorowego i tym samym w dostępie do licznych atrakcji turystycznych Dolnego Śląska. Bariery istnieją zarówno w przypadku przyjazdu i wyjazdu z regionu, jak i poruszania się pomiędzy miejscowościami, położonymi poza terenem aglomeracji wrocławskiej, co powoduje, że głównym środkiem komunikacji jest samochód.

¹ <https://kolejedolnoslaskie.pl/do-przemkowa-przez-chocianow-nowy-zintegrowany-bilet-w-ofercie-kd/>

² [Tańsze podróże koleją po Dolnym Śląsku. Koleje Dolnośląskie i Polregio łączą weekendową ofertę — Koleje Dolnośląskie \(kolejedolnoslaskie.pl\)](#)

³ [Bilety zintegrowane coraz popularniejsze na Dolnym Śląsku — Transport Publiczny \(transport-publiczny.pl\)](#)

⁴ [Autobusy Koleje Dolnośląskie pojawiają się na nowych trasach w regionie! — Koleje Dolnośląskie \(kolejedolnoslaskie.pl\)](#)



7. Dygresja: Trójnarodowy bilet EURO-NYSA-TICKET (ENT)

1 maja 2004 r. saksoński związek komunikacyjny ZVON wraz z zainteresowanymi podmiotami z kraju libereckiego oraz przewoźnikami działającymi na terenie Dolnego Śląska wprowadził trójnarodową ofertę taryfową, którą stopniowo rozszerzał i uzupełniał. Obecnie bilet EURO-NYSA-TICKET honorowany jest przez około 30 niemieckich, czeskich i polskich przewoźników na prawie 700 liniach na terenie Wschodniej Saksonii (obszar taryfowy ZVON), w czterech powiatach Dolnego Śląska oraz w kraju libereckim. Zatem na podstawie jednego biletu można przez jeden dzień (lub przez trzy dni w przypadku trzydniowego biletu ENT) podróżować dowolnym środkiem transportu na terenie obszaru taryfowego ENT⁵. W 2021 roku oferta biletu ENT została rozszerzona o komponent turystyczny i nosi obecnie nazwę „ENT +”. Zakup biletu ENT + upoważnia na polsko-niemiecko-czeskim obszarze taryfowym do zniżki na bilety wstępu do wybranych atrakcji turystycznych, których zarządzający podpisali ze ZVON odpowiednie porozumienia⁶.

W przeciwieństwie do Czech, gdzie partnerem ZVON jest związek komunikacyjny KORID, na terenie Dolnego Śląska nie istnieje związek komunikacyjny odpowiedzialny za integrację systemów transportu kolejowego i autobusowego. Z tego względu warunki wprowadzenia biletu EURO-NYSA-TICKET ZVON ustalał bezpośrednio, w ramach współpracy z przewoźnikami działającymi na Dolnym Śląsku (2 przewoźników kolejowych, 4 regionalnych przewoźników autobusowych i 3 przewoźników miejskich). Współpraca partnerów zaczyna się jednak powoli „kruszyć”. Głównie na Dolnym Śląsku pojawia się od kilku lat niepokojąca tendencja stagnacji sprzedaży i korzystania z biletu EURO-NYSA-TICKET. Zbyt niskie znaczenie publicznego transportu zbiorowego w świadomości niektórych dolnośląskich organizatorów transportu zbiorowego różnego szczebla, brak uświadomienia potrzeby integracji systemów taryfowych i rozkładów jazdy na terenie Dolnego Śląska, różnice w strukturach i rozwiązaniach technicznych sprzedaży biletów wśród przewoźników, brak promocji biletu EURO-NYSA-TICKET oraz stałej informacji o rozkładzie jazdy dostępnej w kilku językach itp. powodują, że większość pasażerów korzysta na Dolnym Śląsku z biletu EURO-NYSA-TICKET tylko w przypadku przejazdów kolejowych (KD), a nie – jak pierwotnie zakładano – także w komunikacji autobusowej. Do przełamania stagnacji w rozwoju biletu EURO-NYSA-TICKET na Dolnym Śląsku konieczne będzie podjęcie poważnych działań.

Z tego względu pożądanym jest stworzenie warunków do powołania na Dolnym Śląsku związku komunikacyjnego lub też wprowadzenie na terenie województwa rozwiązań systemowych na rzecz integracji systemów taryfowych w komunikacji kolejowej i autobusowej, także w kontekście poprawy transgranicznej oferty połączeń w ramach publicznego transportu zbiorowego.

⁵ zvon.de – EURO-NEISSE-Ticket

⁶ <https://www.zvon.de/de/partner-ent/>



8. Projekt „Klimat na Dolny Śląsk”

Towarzystwo Benderowskie w ramach projektu „Klimat na Dolny Śląsk”⁷ przygotowało dotychczas w sumie sześć raportów w sprawie hipermiasta, dotyczących transportu publicznego na Dolnym Śląsku. W raportach, obok analizy sytuacji, zawarto propozycje działań na rzecz poprawy systemu publicznego transportu zbiorowego, w tym pomysł utworzenia związku komunikacyjnego.

Dotychczasowe wyniki analizy można podsumować w następujący sposób:

W świetle obecnych uwarunkowań organizacyjnych i finansowych w sferze publicznego transportu zbiorowego na Dolnym Śląsku projekt „powołania związku komunikacyjnego obejmującego swym zasięgiem cały teren województwa” należy uznać za niezwykle ambitny i wymagający.

Jeżeli jednak stworzone zostaną adekwatne i obejmujące szerszą perspektywę czasową instrumenty finansowe, wzrośnie świadomość i nastawienie organizatorów transportu wszystkich szczebli na rzecz promocji publicznego transportu zbiorowego oraz dostrzeżona zostanie zbieżność interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów, motto „Nowy pomysł na mobilność” może stać się ważnym impulsem do podjęcia na Dolnym Śląsku działań zmierzających w kierunku utworzenia związku komunikacyjnego.

⁷ Projekt „Klimat na Dolny Śląsk” finansowany jest przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię z Funduszy EOG w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Regionalny, a dotyczy m.in. promocji rozwoju transportu publicznego.



■ ■ ■ Analiza dobrych praktyk w zakresie związków komunikacyjnych na przykładzie Niemiec

1. Warunki ramowe, zakres kompetencji i finansowanie publicznego transportu zbiorowego w Niemczech

Jako że zrozumienie podstawowych zasad funkcjonowania związków komunikacyjnych w Niemczech możliwe jest wyłącznie w kontekście niemieckich uwarunkowań prawnych i finansowych, w kolejnym rozdziale przedstawiono najbardziej istotne informacje na temat tych uwarunkowań.

Do 1996 roku odpowiedzialność za organizację regionalnego transportu zbiorowego pozostawała w kompetencji władz federalnych. W 1994 r., w ramach reformy kolei w życie weszła ustawa o regionalizacji publicznego transportu zbiorowego (RegG), która przeniosiła odpowiedzialność za organizację regionalnego transportu kolejowego (skrót niem. SPNV) z poziomu federalnego na kraje związkowe. W poszczególnych krajach związkowych kwestie związane z organizacją publicznego transportu zbiorowego uregulowano w krajowych ustawach o transporcie zbiorowym⁸. Niektóre kraje związkowe, takie jak Bawaria, Szlezwik-Holsztyn, Turynia, Brandenburgia itp., przejęły rolę organizatorów transportu kolejowego. W Bremie, Hesji, Nadrenii Północnej-Westfalii, Nadrenii-Palatynacie, Saksonii i innych krajach związkowych zadanie organizacji transportu zbiorowego zlecono samorządom i związkom celowym. W Dolnej Saksonii dla obszarów metropolitalnych Hanower i Brunshwik utworzono związki komunalne, a na pozostałym obszarze kraju związkowego powołano Krajową Spółkę Kolejową (LNVG). [2]

Finansowanie komunikacji (publicznego transportu drogowego i kolejowego) w Niemczech

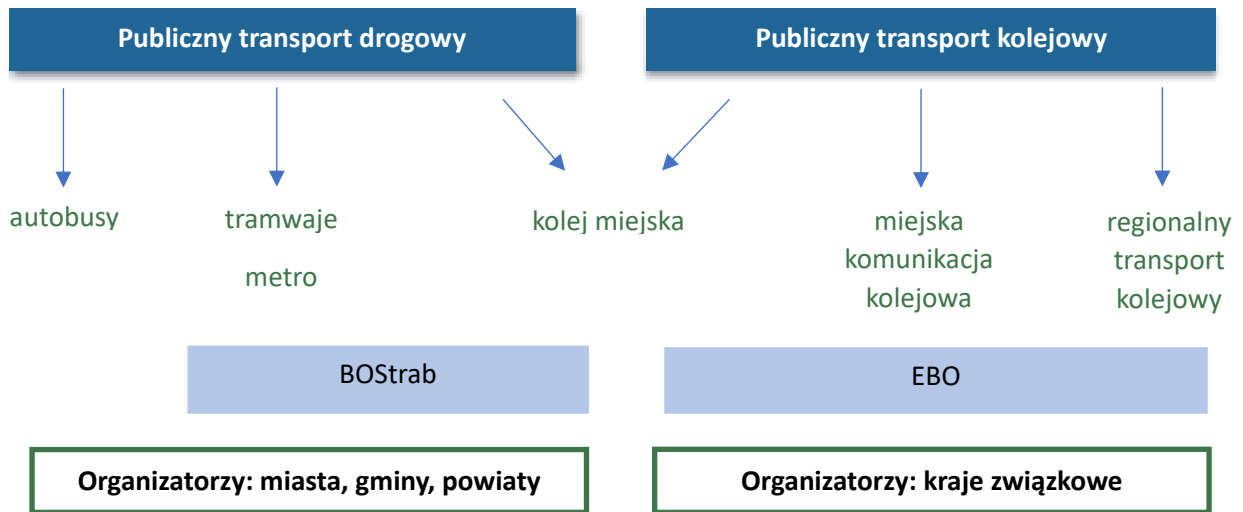
W Polsce transport publiczny powiązany jest z poszczególnymi szczeblami władzy publicznej (krajowy — dalekobieżny, regionalny — wojewódzki, powiatowy, gminny — miejski).

Definicja publicznego transportu zbiorowego (skrót niem. ÖPNV) w Niemczech różni: publiczny lokalny transport drogowy (autobus, tramwaj, metro); publiczny lokalny transport kolejowy (kolej miejska, będąca częścią kolei) oraz regionalny transport kolejowy (krajowy — dalekobieżny transport kolejowy jest realizowany na zasadach rynkowych). Organizatorami publicznego lokalnego transportu drogowego (skrót niem. ÖSPV) są miasta, gminy i powiaty. Zadanie organizacji regionalnego transportu kolejowego z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej należy do kompetencji krajów związkowych, co przedstawiono poniżej:

⁸ lista organizatorów transportu zbiorowego w Niemczech znajduje się w załączniku nr 1.



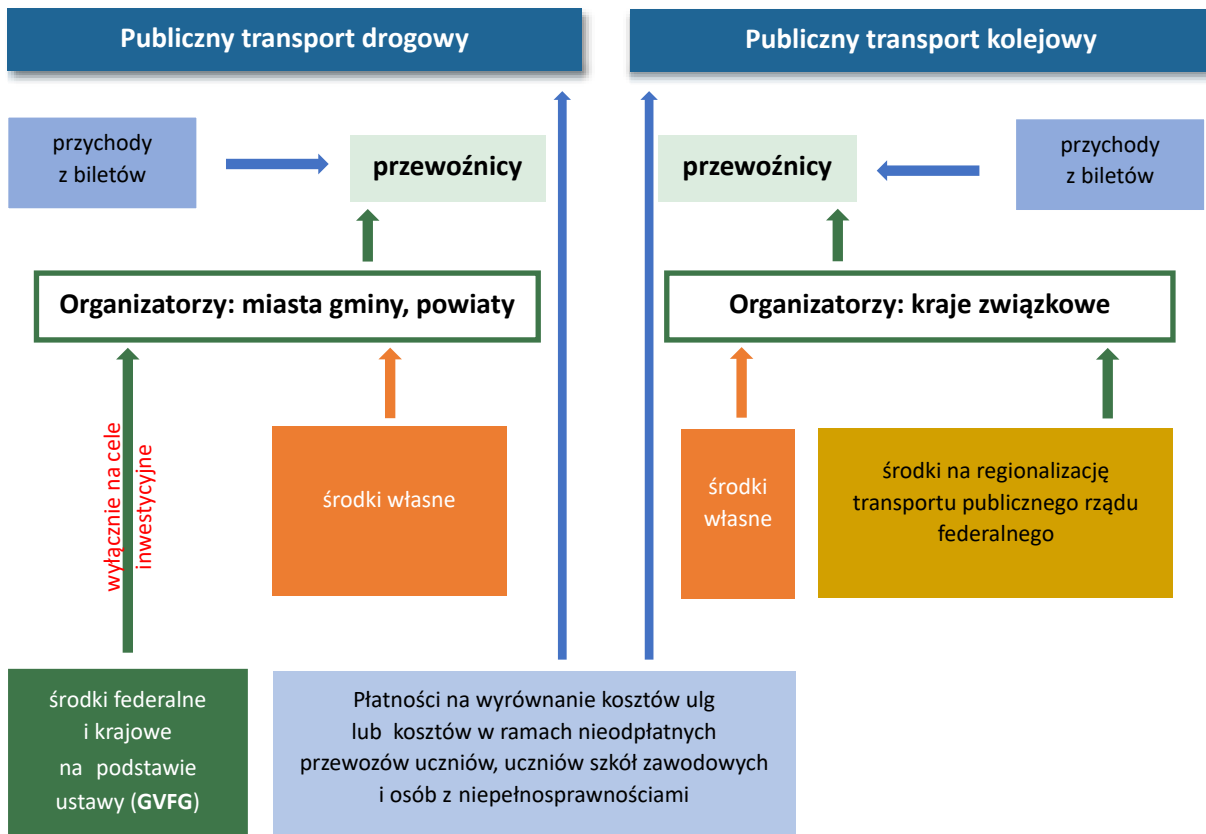
Publiczny transport zbiorowy w Niemczech



Źródło: Związek Motoryzacyjny (VCD).

(BOStrab — rozporządzenie w sprawie transportu tramwajowego; EBO — rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego)

Finansowanie publicznego transportu zbiorowego w Niemczech



*Źródło: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, opracowanie WD 5 – 3000 – 220/11

(GVFG — Ustawa o finansowaniu transportu komunalnego — wsparcie finansowe władz federalnych dla samorządów przeznaczone głównie na inwestycje w zbiorowy transport szynowy, tj. na przykład w budowę kolei miejskiej, metra i połączeń tramwajowych)



Finansowanie regionalnego transportu kolejowego w Niemczech

Każdego roku kraje związkowe otrzymują od rządu federalnego środki na regionalizację transportu zbiorowego, które przeznaczane są na organizację regionalnego transportu kolejowego, inwestycje infrastrukturalne w sferze transportu kolejowego oraz „ogólne potrzeby publicznego transportu zbiorowego” (tj. połączenia autobusowe, wyrównanie kosztów ujednoczenia taryfowego itp.). Środki przekazywane przez władze federalne pochodzą z podatku paliwowego Federacji i są rozdzielane między kraje związkowe według ustalonego klucza. W 1996 r., krótko po wprowadzeniu ustawy o regionalizacji publicznego transportu zbiorowego, kraje związkowe otrzymały 8,7 mld marek, co odpowiada kwocie 4,45 mld euro. W 2008 r. wsparcie na regionalizację transportu publicznego wyniosło 6,675 mld euro i wzrastało do 2014 r. o 1,5 % rocznie. W 2014 r. zdecydowano, że począwszy od 2015 roku wysokość środków federalnych będzie co roku negocjowana. [2]

Tabela 1 Zestawienie środków na regionalizację transportu zbiorowego przekazanych przez rząd federalny w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego w podziale na kraje związkowe [3]

Kraj związkowy	środki przekazane przez władze federalne w 2017 roku w euro	środki przekazane przez władze federalne w 2018 roku w euro	wzrost w %
Badenia Wirtembergia	881.775.312	913.706.144	+3,6
Bawaria	1.240.974.576	1.274.006.982	+2,7
Berlin	440.334.882	443.941.110	+0,8
Brandenburgia	478.190.637	475.083.462	-0,6
Brema	46.746.560	48.582.869	+3,9
Hamburg	163.205.760	169.210.983	+3,7
Hesja	603.950.896	615.062.439	+1,8
Mekleburgia Pomorze Przednie	287.202.436	283.608.924	-1,3
Dolna Saksonia	703.413.568	718.023.301	+2,1
Nadrenia-Północna Westfalia	1.336.104.640	1.386.933.136	+3,8
Nadrenia-Palatynat	426.566.432	434.161.722	+1,8
Kraj Saary	106.564.240	107.487.525	+0,9
Saksonia	603.048.948	598.483.328	-0,8
Saksonia-Anhalt	433.905.601	428.691.382	-1,2
Szlezwik-Holsztyn	259.467.840	267.288.686	+3,0
Turyngia	336.147.672	333.584.405	-0,8
RAZEM	8.347.600.000	8.497.856.800	+1,8

*Źródło: Deutscher Bundestag, formularz 20/672, 25.01.2022, tabela 1

Większość rocznej transzy na regionalizację transportu zbiorowego przeznaczana jest na pokrycie kosztów zamówień usług w regionalnym transporcie kolejowym. Pozostałe środki kraje związkowe mogą wykorzystać na „tzw. dowolne cele związane z regionalizacją transportu zbiorowego”. Poniższe zestawienie zawiera informacje na temat celów, na które poszczególne kraje związkowe mogą przeznaczyć przekazane przez władze federalne środki na regionalizację transportu zbiorowego.



Tabela 2 Środki na regionalizację transportu zbiorowego – wykorzystanie środków w latach 2017 i 2018 (zestawienie w oparciu o informacje krajów związkowych)

cel wydatku	2017		2018	
	kwota w euro	udział w %	kwota w euro	udział w %
zamówione usługi regionalnego transportu kolejowego	5.827.801.917	78,5	6.106.700.751	78,0
inwestycje w tabor kolejowy (SPNV)	40.757.922	0,5	64.181.210	0,8
inwestycje infrastrukturalne (SPNV)	228.777.438	3,1	350.633.211	4,5
wydatki specjalne w obszarze publicznego transportu zbiorowego (bez regionalnego transportu kolejowego)	363.433.396	4,9	347.444.856	4,4
Wydatki na zarządzanie w regionalnym transporcie kolejowym / publicznym transporcie zbiorowym	153.586.494	2,1	169.129.204	2,2
Pozostałe wydatki / wydatki na wyrównanie taryf w regionalnym transporcie kolejowym / publicznym transporcie zbiorowym	812.731.721	10,9	793.732.240	10,1
łącznie kwota wydatków	7.427.088.888	100,0	7.831.821.472	100,0

*Źródło: Deutscher Bundestag, formularz 20/672, 25.01.2022, tabela 2

Alokacja środków zgodnie z zapotrzebowaniem stanowi gwarancję jakości usług mobilności. Wprowadzenie regionalizacji i zabezpieczenie dofinansowania publicznego transportu zbiorowego ze środków publicznych są istotnymi czynnikami zapewniającymi wysoki standard usług transportowych w Niemczech, co znajduje potwierdzenie w wynikach międzynarodowych badań porównawczych.

Z drugiej jednak strony zróżnicowanie źródeł finansowania zwiększyło stopień złożoności systemu finansowania publicznego transportu zbiorowego w Niemczech: dostępne są równoległe różne możliwości finansowania, a każdy kraj związkowy oferuje odmienne opcje i stosuje własne, po części niekompatybilne ze sobą procedury finansowania. Wniosek: obowiązujący obecnie w Niemczech system finansowania transportu publicznego jest mało przejrzysty, jedynie w niewielkim stopniu zachęca do poprawy jakości lub rentowności, więc należy go zreformować. [4]

Pojęcie „organizator transportu publicznego” pochodzi z ustawy o regionalizacji publicznego transportu zbiorowego i zostało zdefiniowane w § 1 w następujący sposób: „Zapewnienie obywatelom odpowiedniej oferty usług w ramach publicznego transportu zbiorowego jest zadaniem wynikającym z obowiązku zagwarantowania użyteczności publicznej. Instytucje odpowiedzialne za realizację tego zadania określa ustawodawstwo kraju związkowego.” Instytucje wskazane w ustawie są organizatorami publicznego transportu zbiorowego. [5]

- Przykład zapisów ustawowych dotyczących odpowiedzialności za organizację transportu publicznego w kraju związkowym Brandenburgia: Zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym kraju związkowego Brandenburgia organizatorem regionalnego transportu kolejowego jest kraj związkowy Brandenburgia. Zatem 14 powiatów i 4 miasta na prawach powiatu pełni rolę organizatorów lokalnego transportu zbiorowego w ruchu autobusowym i tramwajowym.
- Przykład zapisów ustawowych dotyczących odpowiedzialności za organizację transportu publicznego w Wolnym Państwie Saksonia: Saksońska ustawa o transporcie publicznym definiuje kwestię planowania, organizacji i realizacji publicznego transportu zbiorowego jako dobrowolne zadanie powiatów i miast na prawach powiatu związane z zapewnieniem użyteczności publicznej. Ustawa ustala, że wskazane samorządy, jako organizatorzy transportu publicznego, podejmą współpracę w pięciu obszarach transportu zbiorowego na warunkach zapisanych w saksońskiej ustawie o współpracy samorządów. W 2002 roku przekazano pięciu samorządowym związkom (w tym m.in. ZVON), zadanie (jako organizatorzy) odpowiedzialności za regionalny transport kolejowy na danym obszarze.



2. Definicja Związku Komunikacyjnego

Związek komunikacyjny jest podmiotem prawnym i organizacyjnym, składającym się z jednostek samorządowych i/lub przewoźników, działającym w formie związku na rzecz wspólnej organizacji i koordynacji publicznego transportu zbiorowego w danym regionie. [6]

Na obszarze działania związku (z reguły na terenie danego regionu) pasażerowie powinni mieć możliwość korzystania ze wszystkich środków transportu zbiorowego wszystkich przewoźników w ramach jednej taryfy, tj. na podstawie jednego biletu, w myśl zasady "jedna taryfa — jeden bilet". W miarę możliwości należy unikać powielania połączeń (tzn. obsługiwanie przystanków na jednej linii z wykorzystaniem różnych środków transportu). [6]

3. Cele powoływania związków komunikacyjnych

Nadrzędnymi celami związków komunikacyjnych jest zapewnienie obywatelom na warunkach rynkowych oferty usług publicznego transportu zbiorowego dostosowanej do potrzeb oraz poprawa atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego (zapewnienie i poprawa mobilności).

Dalsze nadrzędne cele związków komunikacyjnych to: ochrona środowiska, zrównoważony rozwój (miast) oraz poprawa konkurencyjności transportu publicznego (zwłaszcza w porównaniu z indywidualnym transportem samochodowym).

Do istotnych celów związku komunikacyjnego zaliczyć należy⁹:

- jednolity i przejrzysty cennik biletów, tzn. system taryfowy,
- jednolity asortyment biletowy, honorowany przez wszystkich przewoźników,
- uzgodnione rozkłady jazdy,
- jednolita informacja pasażerska o rozkładzie jazdy,
- zapewnienie skomunikowania, tzn. możliwości przesiadkowych z połączeniami wszystkich przewoźników,
- jednolita koncepcja marketingowa i strategia promocji,
- unikanie powielania numerów linii na jednym obszarze organizacji transportu zbiorowego. [6]

4. Zakresy zadań podejmowanych przez związki komunikacyjne

Kwestia zadań realizowanych przez związki komunikacyjne opisywana jest w niemieckiej literaturze przedmiotu w następujący sposób: "Zadaniem związków komunikacyjnych jest integracja ofert transportu zbiorowego na obszarze obsługiwanych przez związek. Integracja ofert ma na celu zlikwidowanie barier pomiędzy przewoźnikami i organizatorami transportu publicznego oraz zebranie w jedną całość szerokiego zakresu ofert w transporcie kolejowym i drogowym" [7].

Rolą lub zadaniem związku komunikacyjnego jako „koordynatora” publicznego transportu zbiorowego jest dążenie do integracji połączeń w ramach oferty transportu zbiorowego oraz koordynacja działań zmierzających do osiągnięcia tego celu.

⁹ Konkretne cele i zadania (zob. pkt 4) zależą od formy organizacyjnej oraz wielkości danego związku komunikacyjnego.



Do osiągnięcia wyznaczonych celów związek realizuje następujące zadania:

1. rozwijanie systemów taryfowych we współpracy z operatorami oraz odpowiedni podział przychodów
2. sprzedaż biletów
3. marketing i komunikacja
4. informacje prasowe i promocja
5. promowanie sprzedaży
6. finansowanie
7. zarządzanie jakością
8. przetargi na dofinansowywane połączenia.

5. Typy rozwiązań organizacyjnych w zakresie związków komunikacyjnych

Na terenie Niemiec istnieje około 60 związków komunikacyjnych bardzo różnej wielkości, począwszy od powiatowych związków komunikacyjnych aż po podmioty obejmujące swoim zasięgiem całe kraje związkowe. Łącznie obszar działania wszystkich związków komunikacyjnych zajmuje około 70% terytorium Niemiec. Struktura organizacyjna związków jest bardzo zróżnicowana, chociaż można wyodrębnić trzy podstawowe formy organizacyjne [8]:

1. związek organizatorów transportu publicznego

- członkami związku są wyłącznie organizatorzy transportu publicznego.
- decydenci polityczni określają warunki ramowe organizacji publicznego transportu zbiorowego, a operatorzy wykonują te usługi.

(Przykład: VBB Związek komunikacyjny Berlina i Brandenburgii GmbH, ZVON)

2. związek przewoźników

- członkami związku komunikacyjnego są wyłącznie przewoźnicy działający w danym regionie
- głównym celem związku jest zapewnienie rentowności usług.

(Przykład: Związek komunikacyjny Brema/Dolna Saksonia VBN GmbH)

3. związek mieszany organizatorów i przewoźników

- członkami związku są organizatorzy transportu zbiorowego i przewoźnicy.
- interesy klientów i przewoźników są reprezentowane w tym samym stopniu.

(Przykład: Związek komunikacyjny i taryfowy Stuttgart VVS)

Na terenie Niemiec istnieją również „wstępne” rozwiązania o charakterze związków komunikacyjnych (działające np. w oparciu o zintegrowany system taryfowy), w których członkostwo oparte jest na zasadzie dobrowolności. Związki działające w oparciu o zintegrowany system taryfowy lub tzw. wspólnoty taryfowe niekiedy ograniczają się wyłącznie do honorowania biletów innych podmiotów.



Poziomy intensywności współpracy w obszarze publicznego transportu zbiorowego

Integracja i koordynacja ofert transportu publicznego różnych przewoźników wymaga współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Współpraca może mieć różne poziomy intensywności. Wraz ze zwiększeniem intensywności współpracy wzrasta liczba uregulowań formalno-prawnych, co w końcu prowadzi do instytucjonalizacji i powstania związku komunikacyjnego w formie odrębnego podmiotu. [9]

Tabela 3 Intensywność współpracy

Forma współpracy	intensywność współpracy	intensywność powiązań formalnych
1. Wspólna sprzedaż biletów		
2. Częściowa integracja systemów taryfowych		
3. Wspólnota taryfowa		
4. Wspólnota transportowa		
5. Związek komunikacyjny		

Źródło: Dipl.-Ing. Oliver Dümmler

Poniżej przedstawiono najważniejsze etapy współpracy prowadzące do powstania związku komunikacyjnego jako odrębnego podmiotu [9]:

Wspólna sprzedaż biletów

Najmniej wiążącą formą współpracy jest wspólny system sprzedaży biletów. Przewoźnicy ustalają zasady sprzedaży biletów innych przewoźników. Przedmiotem wspólnych ustaleń mogą być również inne kwestie, takie jak informacja lub marketing.

Częściowa integracja systemów taryfowych

W ramach częściowej integracji systemów taryfowych ustala się warunki przewozów oraz odpowiednie opłaty za wykonanie usług przez różnych przewoźników w części obszaru swojej działalności (np. na niektórych korytarzach transportowych lub w strefach przesiadkowych). Można wyróżnić cztery rodzaje współpracy w oparciu o zintegrowane systemy taryfowe: taryfy na bilety przesiadkowe na środki transportu innych przewoźników, taryfa umożliwiająca korzystanie z przewozów na obszarze działania innego związku komunikacyjnego, integracja taryf różnych przewoźników na danym obszarze, wspólny system taryfowy.

Wspólnota taryfowa

W przypadku utworzenia wspólnoty taryfowej przewoźnicy będący członkami wspólnoty stosują wspólny system taryfowy. Wspólnoty taryfowe sprawdzają się na obszarach charakteryzujących się niewielką lub średnią intensywnością wzajemnych powiązań. Wraz z zacieśnieniem i rozszerzeniem współpracy o nowe obszary, odnoszące się np. do organizacji sieci połączeń i kształtu oferty konieczne będzie podjęcie dalszych ustaleń.



Wspólnota transportowa

Zasady regulujące funkcjonowanie wspólnoty transportowej wykraczają poza zakres ustaleń w ramach wspólnoty taryfowej, ponieważ obejmują różnego rodzaju formy współpracy w obszarze organizacji sieci i planowania połączeń, jednakże bez zlecenia realizacji tych zadań odrębnemu podmiotowi. Współpraca w ramach wspólnoty transportowej może poza tym wykraczać poza aspekty taryfowe i organizacyjne i dotyczyć innych obszarów takich jak np. promocja czy marketing. Możliwości tej formy współpracy instytucjonalnej wyczerpują się z jednej strony wraz z pojawieniem się konieczności zlecenia realizacji zadań na zewnątrz lub utworzenia odrębnego podmiotu, a z drugiej strony, w sytuacji, gdy zasadniczo odmienne interesy poszczególnych przewoźników (takie jak rozbudowa sieci lub rozwój systemowy) przeszkadzają w realizacji wspólnych celów w oparciu o nieformalne, dobrowolne formy współpracy.

Związek komunikacyjny

Najbardziej intensywną formą współpracy jest związek komunikacyjny. W ramach związku komunikacyjnego istnieje możliwość współpracy we wszystkich omawianych dotychczas obszarach. Istotna różnica w odniesieniu do opisanych powyżej form współpracy polega na utworzeniu odrębnego podmiotu.

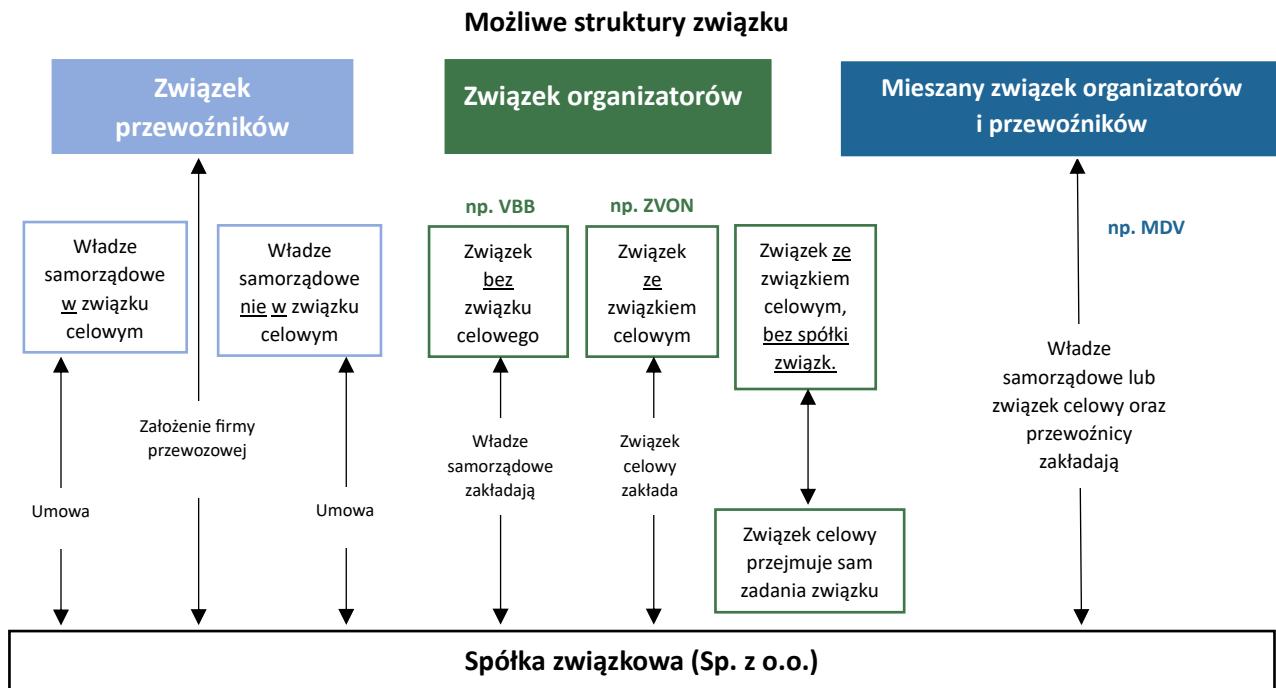
6. System i struktura Związku Komunikacyjnego

Struktury organizacyjne niemieckich związków komunikacyjnych bazują głównie na tzw. „modelu trójpoziomym”, który sprawdził się w organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarach regionów [9]:

1. Poziom polityczny
(zakres odpowiedzialności organizatora transportu publicznego: podejmowanie niezależnych decyzji politycznych i realizacja zadań w oparciu o warunki ramowe, takich jak np. przygotowanie planu transportowego z uwzględnieniem zabezpieczenia podstawowych potrzeb bytowych)
2. Poziom koordynacyjny
(poziom zarządzania: realizacja zadań związanych z koordynacją, integracją jak i działań propasażerskich, które powinny być jednolite na całym obszarze działania związku komunikacyjnego, takich jak przygotowywanie ofert, zarządzanie jakością, zamawianie usług zewnętrznych, podział przychodów, marketing itp.)
3. Poziom operacyjny
(realizacja przewozów, utrzymanie taboru, planowanie operacyjne oraz zarządzanie personelem, monitoring operacyjny i zapewnienie jakości).



Poniższe zestawienie przedstawia możliwe struktury związku komunikacyjnego [14]:



Zwiększenie rozdziału pomiędzy funkcją organizatora i operatora oraz pozostawienie większej liczby zadań w gestii organizatora, prowadzi do zwiększenia wpływu instytucji publicznych (organizatora publicznego transportu zbiorowego) na sposób organizacji i realizacji transportu publicznego. W przeciwnym przypadku: Jeżeli więcej zadań znajdzie się w kompetencji przewoźników, to większy wpływ na sposób organizacji i realizacji transportu publicznego będą mieli operatorzy.

Ponieważ związek przewoźników dba w pierwszej kolejności o interesy operatorów, a nie jednostek samorządowych (organizatorów publicznego transportu zbiorowego / regionalnego transportu kolejowego), ta forma współpracy nie będzie brana pod uwagę w dalszej części analizy.

Ze względu na różnice interesów pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi oraz możliwość pojawienia się konfliktu interesów, również związek mieszany przewoźników i organizatorów wydaje się nie być odpowiednią formą współpracy w kontekście organizowania transportu publicznego w ramach zapewnienia użyteczności publicznej.

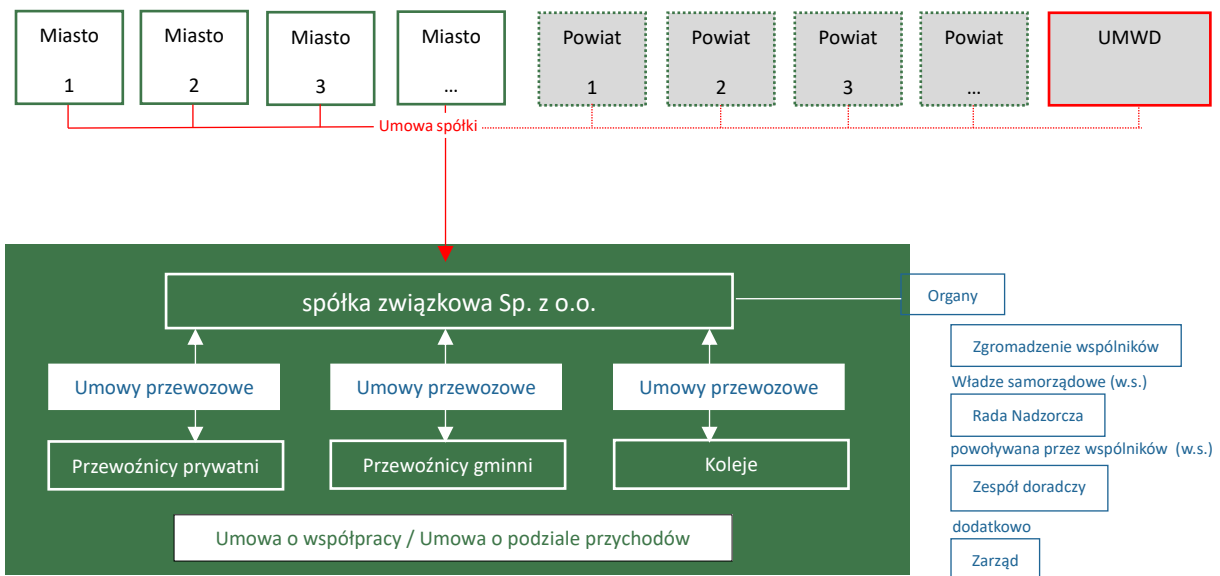
Odpowiedzialność za realizację zadań i wydatki powinna być skupiona w ramach jednego podmiotu. Poprzez bezpośrednie zaangażowanie w związku organizatorów samorządy różnych szczebli będą miały bezpośredni wpływ na jego działalność. W przypadku powołania na Dolnym Śląsku związku komunikacyjnego, którego zadaniem będzie realizacja celów określonych w pkt 3, zaleca się utworzenie podmiotu opartego na strukturach opisanych w modelu związku organizatorów, który mógłby się sprawdzić w różnych uwarunkowaniach strukturalnych. Poniżej przedstawiono trzy warianty organizacyjne takiego związku komunikacyjnego [14]:



Wariant 1: Związek organizatorów bez utworzenia związku celowego, ze spółką związkową

W ramach „szczupłych” struktur organizacyjnych zachowany zostanie jasny podział pomiędzy poziomem decyzji politycznych i operacyjnych. Wspólnicy (samorządy różnych szczebli) ustalają jako udziałowcy spółki związkowej warunki ramowe organizacji publicznego transportu zbiorowego (w ramach realizacji zadań organów samorządowych), a spółka związkowa realizuje działania operacyjne we współpracy z przewoźnikami. Spółka związkowa związku przejmie w ramach tego modelu zadania koordynacyjne. Warunkiem powodzenia takiego modelu działania jest jednak znaczna spójność decyzji w sprawie organizacji transportu publicznego (np. w kwestii planów transportowych i gotowości / możliwości finansowania transportu publicznego przez organizatorów) podejmowanych przez samorządy jako udziałowców związku.

Związek organizatorów – bez związku celowego, ze spółką związkową

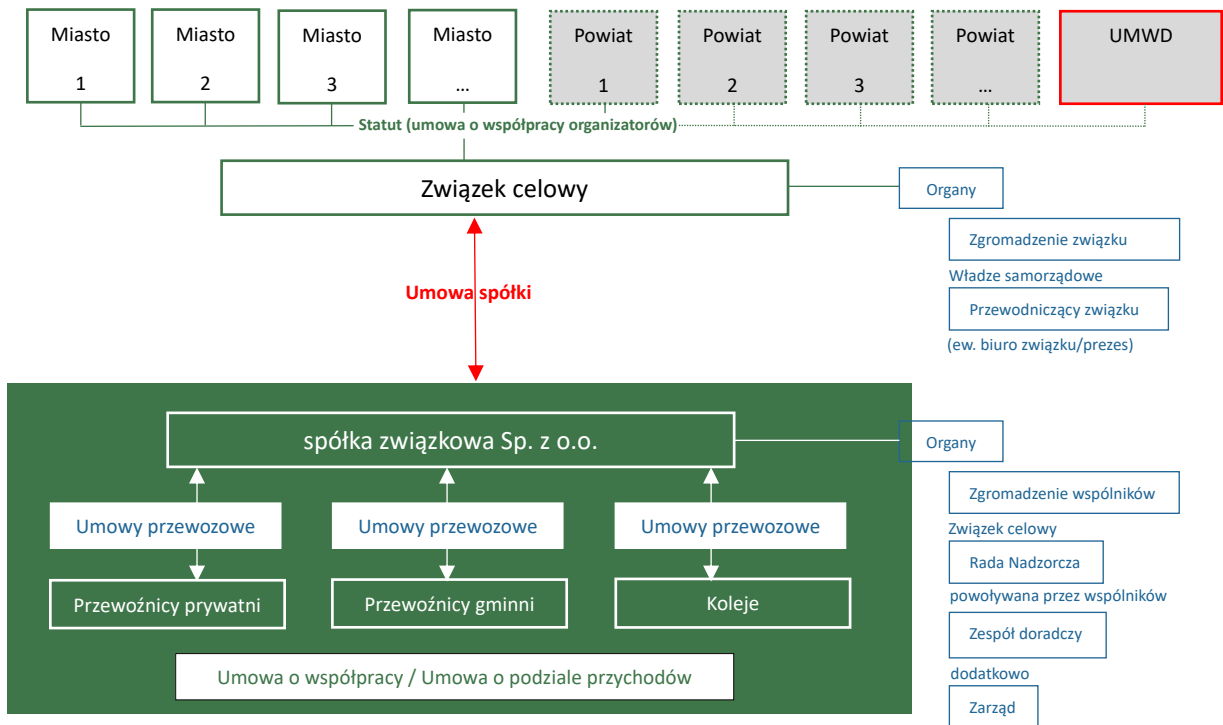


Wariant 2: Związek organizatorów ze związkiem celowym i spółką związkową

W ramach tej struktury organizacyjnej związek celowy może przejąć zadania związane z organizacją publicznego transportu zbiorowego (np. opracowanie i przyjęcie planu transportowego), a spółka związkowa zająć się realizacją wszystkich zadań wykraczających poza zadania samorządu i zadania statutowe związku celowego (np. działania koordynacyjne / zarządzające).



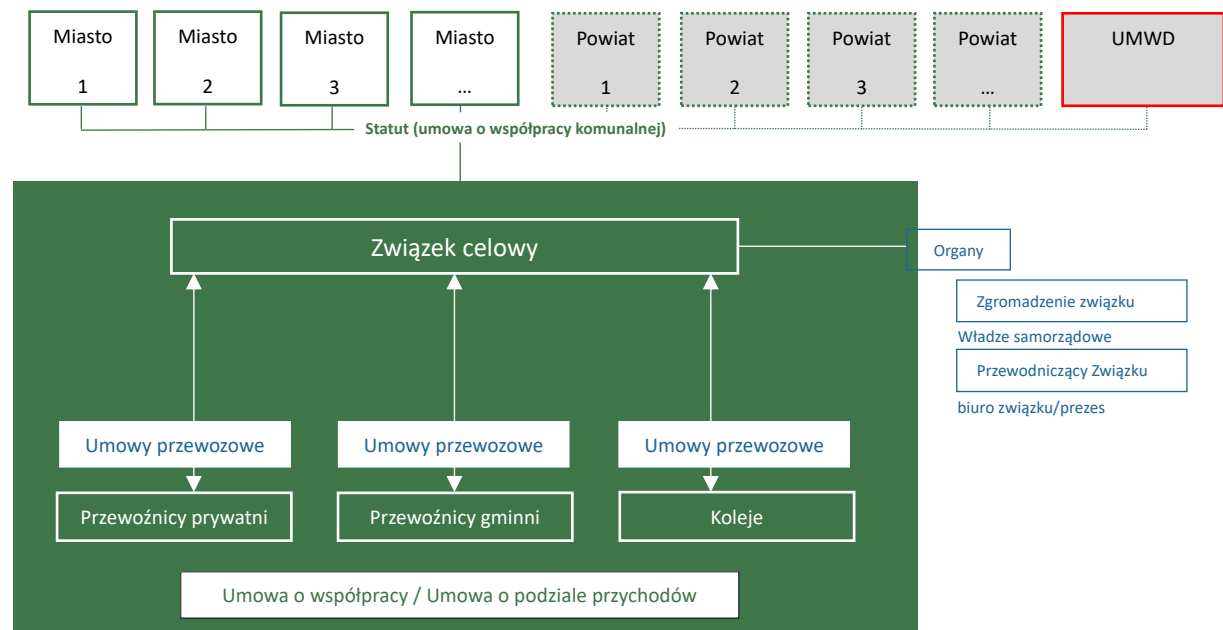
Związek organizatorów – ze związkiem celowym, ze spółką związkową



Wariant 3: Związek organizatorów, ze związkiem celowym, bez spółki związkowej

W przypadku takiej struktury organizacyjnej związek celowy realizuje zarówno działania wynikające z kompetencji samorządów jak i wszelkie działania koordynacyjne.

Związek organizatorów – ze związkiem celowym, bez spółki związkowej





W zależności od wyznaczonych celów, konstelacji interesów poszczególnych organizatorów (sposobu realizacji zadań niecedowanych przez samorządy — nadanych przez ustawodawcę), możliwości porozumienia pomiędzy organizatorami transportu publicznego oraz istniejących uwarunkowań prawnych jak i finansowych należy zbadać również inne modele i struktury organizacyjne związku komunikacyjnego planowanego na Dolnym Śląsku.

7. Gremia i organy związku komunikacyjnego

W poniższych tabelach przedstawiono przykładowe zestawienia gremiów i organów dla trzech form związków komunikacyjnych opisanych w punkcie 6 [14]:

Wariant 1: Związek organizatorów bez utworzenia związku celowego, ze spółką związkową

Związek organizatorów – <u>bez</u> związku celowego, <u>ze</u> spółką związkową				
Organy/Gremia	Zadania	Obsadzenie	Osoby	inne
Zgromadzenie wspólników	Gremium decydujące spółki związkowej	Władze samorządowe jako wspólnicy („właściciele”) spółki związkowej	Marszałek, Prezydenci Miast, Burmistrzowie, Starostowie	
Rada Nadzorcza	Funkcja kontrolna	wybór/powołanie przez władze samorządowe jako wspólników		Prezesi gminnych i prywatnych przewoźników, przedstawiciele kolei, inne osoby/organizacje „działające na rzecz spółki”
Zarząd	kierowanie działalnością	powołany przez (zgromadzenie) wspólników		
Zespół doradczy (dodatkowo)	konsultacja merytoryczna/polityczno – komunikacyjna gremiów spółki związkowej	powoływany przez (zgromadzenie) wspólników	merytorycznie kompetentne osoby z danych dziedzin, właściwych organizacji, polityki, administracji	pozostałe osoby/organizacje „działające na rzecz spółki”



Wariant 2: Związek organizatorów ze związkiem celowym i spółką związkową

Związek organizatorów – ze związkiem celowym, ze spółką związkową

Organy/Gremia	Zadania	Obsadzenie	Osoby	inne
Jednostka organizacyjna – związek celowy				
Zgromadzenie związku celowego (społecznie)	Gremium decydujące Związku celowego	Władze samorządowe	Marszałek, Prezydenci Miast, Burmistrzowie, Starostowie oraz inni reprezentanci wybierani przez samorządy	
Przewodniczący związku celowego (społecznie)	Przewodniczący Zgromadzenia, Dyrektor Administracyjny	Członek Zgromadzenia	Marszałek, Prezydent Miasta lub Starosta	
Komisje (doradcza lub decydująca)	Komisja doradcza: merytoryczne wsparcie decyzji Zgromadzenia Komisja decydująca: wykonanie nałożonych przez Zgromadzenie zadań	Obsada przez członków Związku Celowego i Zgromadzenia; w komisji decydującej każdy członek musi reprezentować Zgromadzenie	merytorycznie kompetentne osoby z polityki, ze strony samorządów, ew. przewoźników	merytorycznie kompetentne osoby z danych dziedzin
Biurowisko (nie obowiązkowo, ale najczęściej zakładane)	Wykonywanie zadań/prac między obradami Zgromadzenia, przygotowywanie obrad Zgromadzenia	Prezes wybierany z reguły w drodze konkursu	merytorycznie przygotowani współpracownicy, najczęściej ze strony samorządów oraz/lub przewoźników	

Wariant 3: Związek organizatorów, ze związkiem celowym, bez spółki związkowej

Związek organizatorów – ze związkiem celowym, bez spółki związkowej

Organy/Gremia	Zadania	Obsadzenie	Osoby	inne
Zgromadzenie związku celowego (społecznie)	Gremium decydujące związku komunalnego	Władze samorządowe	Marszałek, Prezydenci Miast, Burmistrzowie, Starostowie oraz inni reprezentanci wybierani przez samorządy	
Przewodniczący związku celowego (społecznie)	Przewodniczący Zgromadzenia, Dyrektor Administracyjny	Członek Zgromadzenia	Marszałek, Prezydent Miasta lub Starosta	
Komisje (doradcze lub decydujące)	Komisja doradcza: merytoryczne wsparcie decyzji Zgromadzenia Komisja decydująca: wykonanie nałożonych przez Zgromadzenie zadań	Obsada przez członków Związku Celowego i Zgromadzenia; w komisji decydującej każdy członek musi reprezentować Zgromadzenie	merytorycznie kompetentne osoby z polityki, ze strony samorządów, ew. przewoźników	merytorycznie kompetentne osoby z danych dziedzin
Biurowisko (nie obowiązkowo, ale najczęściej zakładane)	Wykonywanie zadań/prac między obradami Zgromadzenia, przygotowywanie obrad Zgromadzenia, realizacja decyzji Zgromadzenia lub komisji decydujących	Prezes wybierany z reguły w drodze konkursu	merytorycznie przygotowani współpracownicy, najczęściej ze strony samorządów oraz/lub przewoźników	



W przypadku utworzenia na Dolnym Śląsku związku komunikacyjnego struktura organów związku będzie oczywiście musiała zostać dostosowana do polskich uwarunkowań prawnych oraz możliwości osiągnięcia porozumienia politycznego przez organy samorządowe różnych szczebli.

W ramach procesu decyzyjnego w sprawie wyboru i kształtu modelu współpracy w ramach organizacji transportu publicznego należy wziąć pod uwagę następujące aspekty [14]:

1. Uwzględnienie i wykorzystanie kompetencji merytorycznych przewoźników oraz możliwości wpływu firm przewozowych na działalność związku



2. Sposób podejmowania decyzji w ramach związku komunikacyjnego





3. Zaangażowanie organów decyzyjnych (realizacja zadań niecedowanych przez samorządy) i nakłady administracyjne



Również i w tym przypadku należy wziąć pod uwagę, że przy wyborze i podejmowaniu ustaleń decydującą rolę odgrywają cele, które mają zostać osiągnięte dzięki powołaniu związku komunikacyjnego, zgodność z przepisami prawa polskiego oraz możliwości osiągnięcia konsensusu politycznego przez dolnośląskich organizatorów transportu publicznego.

8. Rodzaje umów w ramach związku komunikacyjnego

W tym rozdziale przedstawiono najważniejsze rodzaje umów w ramach związku komunikacyjnego. Poszczególne rodzaje umów mogą przyjmować różną formę w zależności od sposobu organizacji struktur związku (związek organizatorów, związek mieszany organizatorów i przewoźników, związek przewoźników) oraz rodzaju konkretnych zadań, które związek ma realizować:

Umowa spółki

Umowa spółki (lub statut związku celowego) jest w przypadku wszystkich form współpracy w ramach związku komunikacyjnego najważniejszym dokumentem regulującym zadania związku.

Umowa zasadnicza i umowa o współpracy

Umowa tego rodzaju określa zasady współpracy pomiędzy przewoźnikami w ramach związku komunikacyjnego. Umowa zawierana pomiędzy związkiem komunikacyjnym i przewoźnikami działającymi na obszarze działalności związku powinna zawierać m. in. postanowienia dotyczące: stosowania przez przewoźników taryf oraz jednolitych warunków wykonywania przewozów przyjętych



przez związek komunikacyjny, zapewnienia jednolitych standardów usług i standardów jakościowych, zapewnienia jednolitego systemu informacji pasażerskiej, systemu realizacji działań eksploatacyjnych, warunków uczestnictwa przewoźników w pracach gremium doradczego i grup roboczych działających w ramach związku, zapisów w sprawie wzajemnych obowiązków informacyjnych, jednolitego marketingu i dystrybucji biletów itp.

Umowa na wykonywanie przewozów pasażerskich

Umowa na wykonywanie przewozów reguluje w Niemczech zakres usług zlecanych przewoźnikom przez organizatora transportu publicznego. Rozróżnia się umowy brutto i netto. W przypadku umowy brutto ryzyko uzyskania przychodów ze sprzedaży biletów spoczywa wyłącznie na organizatorze transportu (zleceniodawcy). W ramach umowy netto przewoźnik ponosi ryzyko związane z uzyskaniem przychodów. W obydwu przypadkach przewoźnik otrzymuje od organizatora dotację w stałej wysokości, której kwota jest niższa w przypadku umowy brutto, ponieważ ryzyko jest po stronie organizatora.

Umowa o podziale przychodów

Przewoźnik / operator zawiera ze spółką utworzoną w ramach związku komunikacyjnego oraz innymi przewoźnikami będącymi członkami związku umowę o podziale dochodów. Związek zarządza całym przychodem i rozdziela go pomiędzy przewoźników. W takim przypadku związek komunikacyjny zajmuje się również realizowaniem płatności i podziałem środków.

9. Zestawienie modeli taryfowych

Taryfa opłat jest dla pasażera najbardziej widoczną cechą charakteryzującą dany związek komunikacyjny. Należy tutaj pamiętać, że:

- ceny należy kształtować w taki sposób, aby pokonanie danej trasy możliwe było różnymi środkami transportu, ale na podstawie jednego biletu.
- im bardziej przejrzysty i sprawiedliwy model taryfowy, tym mniejsza bariera dostępności usług.

"Jedna taryfa – jeden bilet" to hasło przewodnie każdego związku komunikacyjnego.

Przy opracowywaniu taryf należy wziąć pod uwagę podstawowe cele systemów taryfowych: uczciwa wycena usług, wydajność i praktyczność.

Systemy taryfowe mogą mieć różną formę:

- klasyczne systemy taryfowe to systemy oparte na opłatach uwzględniających długość przejazdu daną trasą.
- zintegrowane systemy taryfowe wymagają ustalenia cen dla całego obszaru połączeń, co znacznie komplikuje systemy oparte na dodawaniu do siebie kolejnych odcinków. Z tego względu w Niemczech wprowadzono na dużych obszarach pierwsze taryfy strefowe.
- w międzyczasie powierzchnia stref znacznie się zmniejszyła, a związki komunikacyjne wprowadziły nawet na powrót odcinkowe modele taryfowe ze względu na konieczność bardziej sprawiedliwej wyceny usług i zwiększenia rentowności przychodów.



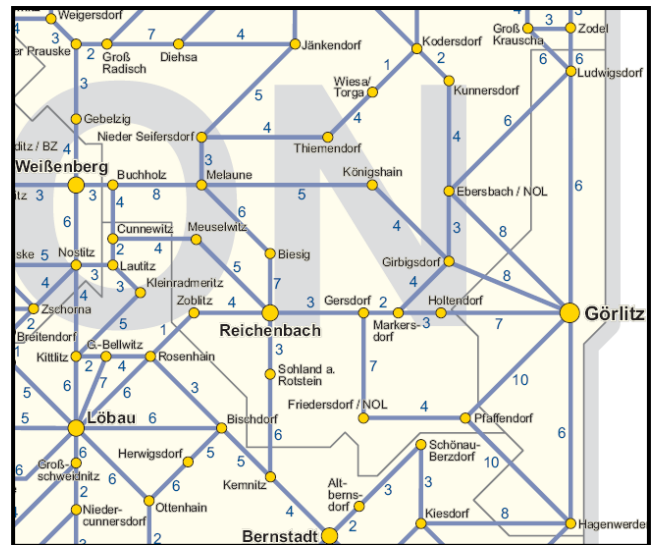
10. Przykłady modeli taryfowych

Poniżej przedstawiono niektóre modele taryfowe stosowane przez niemieckie związki komunikacyjne [14]:

Taryfa odległościowa

Taryfa odległościowa to system opłat uwzględniający trasę i odległość podróży, który działa w następujący sposób: trasa podróży pomiędzy przystankiem początkowym i docelowym podzielona jest na określoną liczbę odcinków. Każdemu odcinkowi trasy przyporządkowano pewną liczbę jednostek taryfowych. Cena przejazdu obliczana jest na podstawie sumy jednostek taryfowych przyporządkowanych do każdego odcinka trasy.

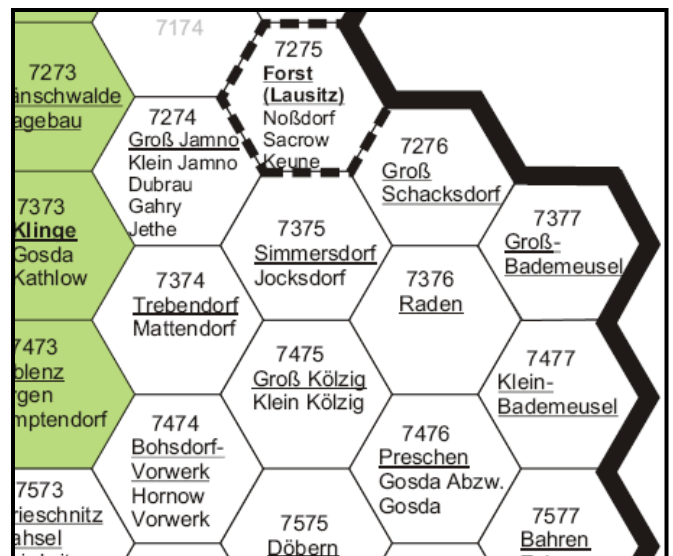
- zaleta: możliwość dokładnego rozliczania świadczonych usług
- wada: pasażerowi trudno zrozumieć sposób naliczania opłat
- przykład: system taryfowy związku komunikacyjnego ZVON



Taryfa plastra miodu

Model taryfowy o strukturze plastrów miodu (taryfa obszarowa) stosowany jest głównie na obszarach taryfowych o układzie policentrycznym. Jest to przestrzenny system taryfowy składający się ze stosunkowo małych stref taryfowych, który działa w następujący sposób: obszar taryfowy dzielony jest na strefy o strukturze plastrów miodu. Każdy przystanek przyporządkowany jest do jednej strefy. W każdej strefie zlokalizowanych jest z reguły kilka przystanków. Średnica jednego obszaru to ok. 5 km. Cena za przejazd obliczana jest na podstawie liczby przejechanych stref (do 25 km), powyżej 26 km według rzeczywistej długości trasy podróży.

- zaleta: większa przejrzystość modelu w porównaniu z modelem odległościowym
- wada: przejazd na krótkich trasach jest zwykle droższy, dość skomplikowana struktura sieci połączeń
- przykład: system taryfowy związku komunikacyjnego VBB





Taryfa strefowa

W przypadku taryfy strefowej (taryfa obszarowa), systemu taryfowego z dużymi obszarami taryfowymi, sieć połączeń dzielona jest na wydzielone obszary, pokrywające się na przykład z granicami administracyjnymi regionu. Podstawą naliczania opłat za przejazd w ramach taryfy strefowej jest plan taryfowy. Opłata naliczana jest w zależności od ilości obszarów taryfowych przejechanych na trasie pomiędzy stacją początkową i docelową.

- zaleta: bardzo jasna i transparentna struktura
- wady: zwykle wysokie opłaty za przejazdy na krótkich trasach, często mniejsza rentowność przychodowa
- przykład: Taryfa VVO (Związek komunikacyjny Górna Łąba (Oberelbe))



Taryfa jednolita

W przypadku taryfy jednolitej cena przejazdu w obrębie strefy taryfowej jest zawsze taka sama, tzn. niezależna od długości przejechanej trasy (przykład: jednolita taryfa miejska na terenie całego miasta).

- zaleta: niewielki stopień skomplikowania
- wada: niekorzystny stosunek przychodów do oferowanych usług
- przykłady: większość miejskich systemów taryfowych, wiele biletów jednodniowych na obszarze działania związków komunikacyjnych, bilet dziecięcy na obszarze związku komunikacyjnego Rhein-Ruhr (VRR)





Problemy systemów taryfowych

Wiele związków komunikacyjnych wykorzystuje zintegrowane, lecz często bardzo skomplikowane systemy taryfowe. Tego rodzaju systemy są przyczyną problemów dla osób przyjeżdżających z zewnątrz, które nie znają danego systemu taryfowego i topografii danej miejscowości, co prowadzi do ogromnych problemów w zakupie odpowiedniego biletu. Dodatkowe utrudnienia wynikają z różnic w sposobie korzystania z biletów, kiedy na obszarze jednego związku komunikacyjnego istnieje bezwzględny obowiązek kasowania zakupionych biletów, inny związek nie wymaga kasowania biletów, a trzeci sprzedaje bilety już skasowane i takie, które należy skasować. Ponadto związkom komunikacyjnym działającym na terenie Niemiec do dziś nie udało się wypracować zintegrowanych warunków taryfowych czy jednolitych nazw swoich usług – czasami bilet jednodniowy ważny jest przez 24 godziny, a czasami tylko do odjazdu ostatniego pociągu danego dnia, związki oferują bilety grupowe lub rodzinne, a czasami także bilet „plus”, który pozwala na przejazd dodatkowych osób itp. Niektóre z ww. problemów rozwiązuje wprowadzenie biletu honorowanego na terenie całych Niemiec tzw. „Deutschlandticket” (zob. pkt 13).

Problemy na stykach systemów taryfowych

Po zintegrowaniu taryf, pasażer może odbywać długą podróż korzystając z kilku środków transportu na podstawie tylko jednego biletu. W przypadku taryf degresywnych prowadzi to do zmniejszenia wnoszonych opłat: ponieważ cena przejazdu jednego kilometra na krótkich odcinkach jest znacznie wyższa niż cena za kilometr na dłuższych trasach, zakup jednego biletu zamiast dwóch (lub więcej) spowoduje, że opłata za kilometr będzie znacząco niższa. Wiąże się to ze zmniejszeniem przychodów przy niezmiennym wykorzystaniu usługi przewozu. Tego rodzaju zjawisko może być określane jako strata przetaryfowania.

11. Podział przychodów

Na obszarze związków komunikacyjnych bilety zakupione u jednego przewoźnika są honorowane również przez innych przewoźników. Wzajemne honorowanie biletów przez przewoźników oraz różne kanały dystrybucji biletów wymagają stworzenia systemu sprawiedliwego podziału przychodów.

Warunkiem podziału przychodów jest ustalenie, jakie bilety są wykorzystywane do przejazdów na danych liniach i odcinkach trasy. Do pozyskania danych stosuje się zakrojone na szeroką skalę ankiety i akcje liczenia pasażerów przez personel i/lub automatyczne systemy liczenia pasażerów, co pozwala na zebranie zarówno danych ilościowych (np. liczba pasażerów) jaki i jakościowych (np. rodzaje wykorzystywanych biletów). Uzyskane w ten sposób dane należy sprawdzić pod kątem wiarygodności, podać ocenie oraz przeprowadzić statystyczną ekstrapolację wyników.

Istnieje kilka sposobów podziału przychodów:

- zebranie wszystkich przychodów (pula przychodów) i podział na podstawie klucza zdefiniowanego w umowie (przykład VBB);
- przyporządkowanie przychodów do konkretnych tras i podział środków pomiędzy przewoźników obsługujących daną trasę według klucza zdefiniowanego w umowie (przykład ZVON);
- podział w oparciu o zebrane dane (liczenie);
- podział na podstawie danych księgowych (np. w przypadku biletów uczniowskich);



- sztywny podział przychodów, wpływy z biletów są przychodem sprzedającego (np. bilety krótkodystansowe).

Ponadto należy pamiętać:

- do sprawiedliwego podziału potrzebny jest klucz podziału przychodów;
- klucz podziału przychodów ustalany jest w umowie (umowa o podziale przychodów, umowa o usługi przewozowe lub umowa o współpracy z przewoźnikami).

Podział przychodów jest zawsze najtrudniejszym elementem (tzw. piętą achillesową) współpracy w ramach związku komunikacyjnego.

Podział przychodów w Niemczech – opis sytuacji

W istniejących obecnie na terenie Niemiec związkach komunikacyjnych i wspólnotach taryfowych przychody są zbierane w jednej wspólnej puli i dzielone pomiędzy poszczególne podmioty na podstawie umów o podziale dochodów. W większości przypadków związek komunikacyjny realizuje płatności i dokonuje podziału środków. Pierwsze rozliczenia po powołaniu związku są często przyczyną nieporozumień. Brak konieczności zakupu drugiego biletu powoduje „straty przetaryfowania”. W przypadku obniżenia cen biletów w celu pozyskania nowych klientów pojawiają się również straty wynikające z „harmonizacji” taryf. Po drugiej „stronie równania” stoją dodatkowe przychody z większej liczby pasażerów, ponieważ utworzenie związku komunikacyjnego prowadzi często do poprawy jakości dalszych usług. Niektóre związki zaczynają działalność od wzrostu przychodów, a inne muszą radzić sobie ze stratami związanymi z harmonizacją oferty, które muszą pokryć jednostki samorządowe będące członkami związku. Przed rozpoczęciem działalności nie ma pewności, jaki wpływ na przychody będzie miało powołanie związku, dlatego często w okresie przejściowym wprowadzano gwarancje chroniące przewoźników (zapewniające utrzymanie przychodów na dotychczasowym poziomie).

Głównym problemem przy założeniu związków komunikacyjnych jest zachowanie stabilności finansowej przewoźników. Z reguły władze samorządowe zapewniały dodatkowe środki, które pozwalały na podjęcie decyzji politycznej o powołaniu związku komunikacyjnego. W okresie przejściowym operatorzy często otrzymywali gwarancje utrzymania dotychczasowych przychodów. Organizatorzy transportu zbiorowego latami wypróbowywali różnego rodzaju modele podziału przychodów i dotacji pomiędzy przewoźnikami. W niektórych przypadkach operatorzy otrzymywali zwrot poniesionych kosztów, co jednak powodowało brak bodźca zachowania efektywności świadczonych usług. Nie sprawdziło się również dopasowanie wysokości przychodów do świadczonych usług, ponieważ prowadziło to do rozszerzania zakresu usług niezależnie od zapotrzebowania. W wyniku zebranych doświadczeń stosuje się obecnie procedury podziału przychodów uzależniające podział przychodów od zapotrzebowania (popytu). Zapotrzebowanie definiowane jest liczbą „wsiadających” (osób lub kursów) lub na podstawie długości trasy liczonej w pasażerokilometrach (paskm). Tego rodzaju dane mogą być obecnie gromadzone za pomocą automatycznych systemów liczenia pasażerów. W celu zrozumienia zachowań pasażerów, w szczególności osób korzystających z biletów czasowych związki komunikacyjne i przewoźnicy przeprowadzają ankiety wśród podróżnych. Ze względu na wysokie nakłady związane z tego rodzaju badaniami, ankiety przeprowadzane są tylko co kilka lat.

Struktura kosztów poszczególnych operatorów jest mocno zróżnicowana. Jednym z ekstremalnych przykładów są połączenia autobusowe na obszarach słabo zurbanizowanych. Trasy przejazdu są krótkie, a liczba pasażerów w pojazdach zwykle niewielka. Utrzymanie tego rodzaju połączeń jest jednak konieczne do zapewnienia dostępności, zapewnienia dojazdu do głównych osi komunikacyjnych,



np. szybkich linii kolejowych. Koleje przewożą pasażerów głównie na dłuższych dystansach w ramach przewozów charakteryzujących się z reguły większym wykorzystaniem taboru. Z reguły oba elementy są wykorzystywane jako wspólne kryteria podziału przychodów w ramach systemów podziału i rozliczania przychodów. Spółki kolejowe preferują zazwyczaj podział przychodów na podstawie paskm, podczas gdy lokalni przewoźnicy autobusowi są zwolennikiem rozliczeń w oparciu o liczbę „wsiadających”.

W rzeczywistości w czasie negocjacji umów najważniejszą rolę odgrywają prawdopodobnie kwestie związane ze strukturą kosztów poszczególnych przewoźników. Szczególnie przewoźnicy komunalni nie są w stanie pokryć kosztów działalności ze sprzedaży biletów. Organy podejmujące decyzje polityczne w związkach komunikacyjnych są w wielu przypadkach również organami odpowiedzialnymi za podejmowanie decyzji ekonomicznych dotyczących przewoźników. Z tego względu w czasie negocjacji w sprawie podziału przychodów mniejszą rolę odgrywa logika ekonomiczna, a większe znaczenie zyskuje potrzeba znalezienia mechanizmu podziału przychodów, który pozwoli na pokrycie kosztów lub zmniejszenie deficytu przez przewoźników. W związku z tym wzrasta złożoność kwestii związanych z negocjacjami w sprawie podziału przychodów i bieżącego controllingu, co prowadzi do konieczności zatrudnienia dodatkowych pracowników, konsultantów, specjalistów i wdrożenia systemów informatycznych, a więc do znacznego zwiększenia kosztów. [10]

12. Przykłady dobrych praktyk w Niemczech

Dolny Śląsk od ponad 20 lat współpracuje ze związkami komunikacyjnymi Saksonii (ZVON) i Berlina-Brandenburgii (VBB) w zakresie organizacji transgranicznego transportu kolejowego. Saksonia i Berlin-Brandenburgia są również partnerami strony polskiej w ramach Partnerstwa Odry, regularnie uczestniczą w pracach różnych gremiów („Okrągły Stół Komunikacyjny” w ramach Partnerstwa Odry, Grupy Roboczej ds. Transportu w ramach Komitetu Współpracy Przygranicznej Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej) wymieniając doświadczenia w zakresie usuwania barier w transgranicznym transporcie kolejowym.

Ponadto, od 1999 roku Dolny Śląsk i Saksonia współpracują na szczeblu administracyjnym w ramach partnerstwa regionalnego działając na rzecz integracji europejskiej na szczeblu regionalnym. W ramach specjalistycznych grup roboczych, w tym również dotyczących transportu, zrealizowano wiele wspólnych projektów oraz umacniano i rozwijano kontakty partnerskie.

Dolnośląski Urząd Marszałkowski oraz organy odpowiedzialne za organizację transportu kolejowego na Dolnym Śląsku utrzymują od prawie dwóch dziesięcioleci szczególnie bliskie kontakty i relacje ze związkiem komunikacyjnym ZVON jak i związkiem komunikacyjnym i organizatorem regionalnego transportu kolejowego na obszarze Górne Łużyce – Dolny Śląsk. Wspólnie udało się osiągnąć pierwsze sukcesy w ramach wielu projektów (połączenie Drezno – Wrocław, projekty unijne, takie jak Śnieżka, Transborders i wiele innych) pomimo, że na Dolnym Śląsku nie było dotychczas możliwe utworzenie związku komunikacyjnego.

Brak związku komunikacyjnego, który przejąłby zarządzanie procesem integracji transportu kolejowego i autobusowego na terenie województwa dolnośląskiego, jest szczególnie mocno odczuwalny w przypadku trilateralnego projektu EURO-NYSA-Ticket, który jest od 2004 roku realizowany w zachodniej części Dolnego Śląska i obejmuje przewozy kolejowe i autobusowe w oparciu o zintegrowane transgraniczne systemy taryfowe.

Ponadto zachodnia i południowa część Dolnego Śląska współpracuje z powiatami i gminami położonymi na terenie wschodniej Saksonii, w euroregionie Neisse-Nisa-Nysa, którego częścią w ramach współpracy trilateralnej jest również region liberecki.



Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście zapis w § 2 ust. 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w Wolnym Państwie Saksonia, który brzmi: „W celu usprawnienia publicznego transportu zbiorowego należy dążyć do integracji transportu publicznego poprzez tworzenie związków celowych i wspieranie współpracy w zakresie transportu z podmiotami działającymi poza granicami kraju związkowego”. Powyższy zapis w saksońskiej ustawie o transporcie publicznym może stać się podstawą do współpracy, potencjalnie również w zakresie instytucjonalnym, pomiędzy Saksonią i Dolnym Śląskiem w obszarze publicznego transportu zbiorowego, jeżeli Dolny Śląsk będzie zainteresowany lub zamierza współpracę w tym zakresie.

Dotychczasowe kontakty i związana z nimi pewna „wspólnota interesów” stanowią podstawę do bliższego przedstawienia związków komunikacyjnych VBB i ZVON.

W ramach dalszych analiz można przyrzeć się rozwiązaniom organizacyjnym istniejącym w innych krajach związkowych lub innych państwach (np. w Czechach), co pozwoli na dalsze rozszerzenie podstawy decyzji podejmowanych na Dolnym Śląsku.

VBB Związek komunikacyjny Berlin-Brandenburg GmbH

Związek komunikacyjny Berlin-Brandenburg (VBB) działający na obszarze o powierzchni prawie 30.500 km² jest obszarowo największym związkiem komunikacyjnym na terenie Niemiec. Udziałowcami związku są kraje związkowe Berlin, Brandenburgia oraz 14 powiatów i 4 miasta na prawach powiatu położone na terenie Brandenburgii.

VBB został założony w 1996 roku jako związek komunikacyjny organizatorów transportu publicznego. Na obszarze działania związku obowiązują od kwietnia 1999 r. jednolite taryfy na korzystanie ze wszystkich środków transportu gwarantujące jednolitą ofertę taryfową na całym obszarze – taryfa VBB. Związek VBB obejmuje swym zasięgiem obecnie ponad 1.000 linii, obsługujących ponad 13.000 przystanków. Roczna liczba pasażerów to ponad 1,5 mld osób. [11]

Każdego dnia ponad cztery miliony osób korzystają z autobusów i pociągów 36 przewoźników będących członkami związku komunikacyjnego VBB. Pasażerowie mają do dyspozycji połączenia komunikacyjne dopasowane do potrzeb klienta, zharmonizowane rozkłady jazdy, szeroką ofertę połączeń, jednolity dla całego obszaru system taryfowy oraz korzystają z kompleksowej i nowoczesnej informacji pasażerskiej. [11]

VBB promuje inteligentne rozwiązania w zakresie sieci połączeń komunikacyjnych zarówno w mieście, jak i poza obszarem miejskim oraz wspiera innowacyjne podejście w kontekście przyszłości publicznego transportu zbiorowego. Częścią systemu rozwiązań są rozkłady jazdy, sprzedaż biletów, rozbudowa infrastruktury i planowanie ofert komunikacyjnych. W ten sposób VBB bierze aktywny udział w działaniach na rzecz transformacji w sektorze transportu i zachęca coraz więcej osób do korzystania z transportu publicznego. [11]

Struktura organizacyjna związku komunikacyjnego Berlin-Brandenburg (VBB) opiera się na modelu związku organizatorów w formie spółki z o.o. W ramach związku organizatorów decydenci polityczni będący udziałowcami związku ustalają warunki ramowe organizacji publicznego transportu zbiorowego, a przewoźnicy realizują przewozy autobusowe i kolejowe w ramach działalności operacyjnej. W ten sposób jasno rozdzielono odpowiedzialność polityczną i operacyjną w kwestii zarządzania transportem publicznym. [11]



Od 1999 roku związek komunikacyjny Berlin-Brandenburg (VBB) koordynuje w imieniu Berlina i Brandenburgii współpracę pomiędzy różnymi partnerami i zarządza transportem publicznym w regionie, w tym szczególnie regionalnym transportem kolejowym. Celem podejmowanych działań jest m.in. jak najbardziej efektywne wykorzystanie środków dostępnych w regionie Berlin-Brandenburgia oraz zapewnienie wysokiej jakości usług w ramach publicznego transportu zbiorowego. Podstawą działania związku jest wspólna taryfa VBB. Z jednolitej taryfy VBB obowiązującej na obszarze działalności związku korzysta codziennie około sześć milionów mieszkańców Berlina i Brandenburgii. Na podstawie taryfy VBB pasażerowie mogą rozpocząć podróż w dowolnym miejscu w Berlinie lub na terenie kraju związkowego Brandenburgia i dotrzeć do celu korzystając z jednego biletu. [11]



Źródło: VBB

Zadania związku komunikacyjnego VBB

Umowa spółki VBB GmbH zawiera następujące postanowienia określające przedmiot i zadania spółki:

„Przedmiotem działalności spółki jest wspieranie działań na rzecz utrzymania i rozwoju odpowiedniej oferty i atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego z uwzględnieniem zapotrzebowania i potrzeb mieszkańców, realizującej założenia ustawy o publicznym transporcie zbiorowym Berlina i Brandenburgii oraz zapisów Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec i traktat krajów związkowych Berlina i Brandenburgii z 30.12.1993 r.



Do osiągnięcia w/w celu spółka realizuje m. in. wymienione poniżej zadania:

- a. opracowanie i koordynacja jednolitej koncepcji działalności operacyjnej dostosowanej do uwarunkowań regionalnych; opracowanie zintegrowanego rozkładu jazdy oraz standardów jakościowych i technicznych oferty komunikacyjnej;
- b. przygotowanie założeń, wdrożenie i aktualizacja jednolitej taryfy przewozowej na obszarze związku komunikacyjnego, jednolitych warunków taryfowych i przewozowych, informacji pasażerskiej, działań marketingowych oraz systemów obsługi pasażerów i płatności;
- c. opracowanie i wdrożenie procedury podziału przychodów uzyskanych na obszarze działania związku komunikacyjnego oraz realizacja i kontrola obliczeń w ramach podziału przychodów;
- d. zlecenie usług przewozowych w regionalnym transporcie kolejowym (w tym kontrola umów i rozliczanie wydatków) w ramach środków budżetowych przewidzianych na te zadania na zlecenie i na rachunek angażowanych organizatorów transportu publicznego. Zadanie to obejmuje z reguły również usługi w ramach innych rodzajów regionalnego transportu zbiorowego, z wyjątkiem przypadków, kiedy organizatorzy transportu publicznego same wykonują te zadania we współpracy ze związkiem komunikacyjnym.
- e. wykonywanie analiz służących rozwojowi i usprawnieniu transportu publicznego na obszarze działania związku;
- f. udział w pracach nad przygotowywaniem założeń oraz aktualizacją planów transportowych tworzonych przez organizatorów oraz planowanie zapotrzebowania na publiczny transport zbiorowy;
- g. udział w pracach w ramach uzgadniania i koordynacji planów transportowych tworzonych przez organizatorów transportu publicznego w sąsiednich regionach;
- h. udział w opracowaniu i realizacji planów inwestycyjnych i finansowych organizatorów transportu publicznego w ramach związku komunikacyjnego oraz określanie potrzeb w zakresie dofinansowania transportu publicznego realizowanego na obszarze działania związku;
- i. przygotowanie jednolitego interfejsu operatora i użytkownika do realizacji transportu publicznego na obszarze działania związku;
- j. opracowanie i koordynacja systemu realizacji usług i systemu serwisowego zgodnie z wymogami związku komunikacyjnego;
- k. opracowanie jednolitych standardów jakościowych i ilościowych realizacji usług transportowych na obszarze związku zgodnie z planami transportowymi, planami finansowymi i innymi założeniami organizatorów transportu publicznego;
- l. zarządzanie środkami z dotacji uzyskanych przez spółkę;
- m. koordynacja środków z dotacji ze strony organizatorów transportu publicznego;
- n. zawieranie umów o współpracy, umów przewozu i innego rodzaju umów z usługodawcami (przewoźnikami publicznymi i prywatnymi).

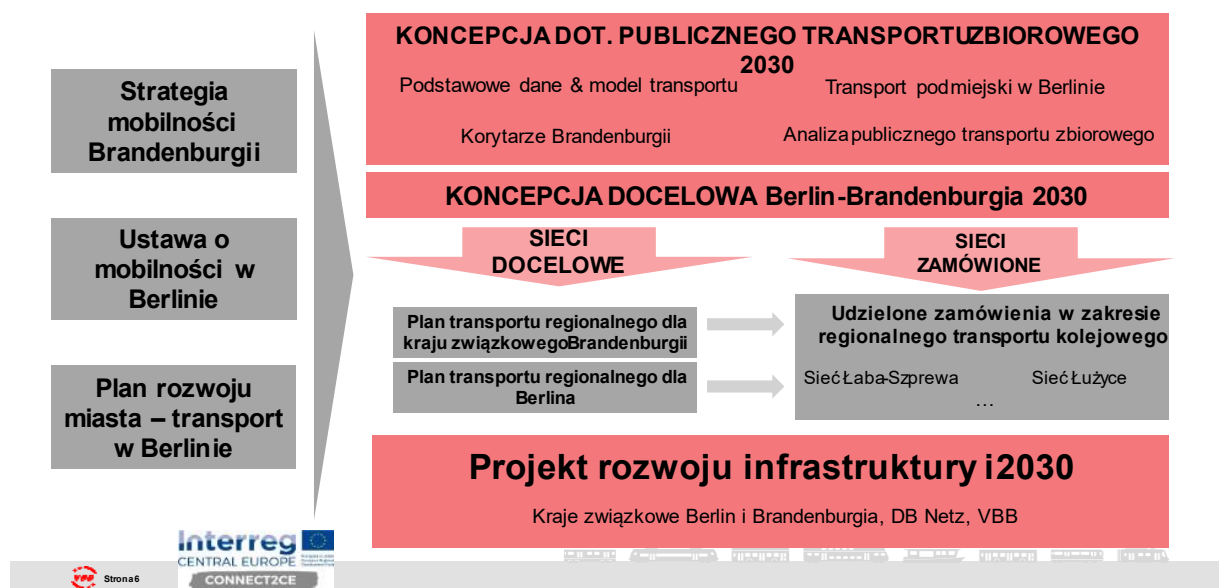
Występując w roli usługodawcy VBB przejmuje część zadań organizatorów transportu publicznego, nie ograniczając jednakże zakresu ich kompetencji publiczno-prawnych, koordynuje realizację zadań poszczególnych organizatorów i uczestniczy w pracach przy tworzeniu jednolitej oferty publicznego transportu zbiorowego na obszarze działania związku. Spółka realizuje zadania powierzone jej przez organizatorów transportu publicznego ściśle uzgadniając i koordynując działania z uwzględnieniem założeń i możliwości finansowych organizatorów." [12]



Plan transportowy stanowi nie tylko podstawę ustawową działań związku komunikacyjnego, lecz jest również ważnym instrumentem umożliwiającym sterowanie organizacją transportu kolejowego / publicznego transportu zbiorowego na płaszczyźnie politycznej i operacyjnej. Organy podejmujące decyzje polityczne i organizatorzy transportu publicznego znajdą w zapisach planu transportowego informacje na temat aktualnej sytuacji oraz przyszłych perspektyw rozwoju publicznego transportu zbiorowego i transportu kolejowego. Ponadto plan transportowy zawiera szczegółowe zestawienie długoterminowych strategii planowania usług w ramach transportu kolejowego / publicznego transportu zbiorowego oraz opis działań w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

Zapisy dotyczące powiązania strategii i planów opracowanych przez organy odpowiedzialne za organizację transportu publicznego na terenie Berlina i Brandenburgii z planem transportowym oraz działaniami w ramach jego realizacji obejmującymi konkretne formy obsługi sieci znaleźć można w zestawieniu „Poziomy planowania i procesy planistyczne” przygotowanym przez VBB:

Poziomy planowania i procesy planistyczne



Źródło: VBB, 2019

Celowy związek komunikacyjny Górnych Łużyc-Dolnego Śląska (ZVON)

W myśl Saksońskiej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z 14 grudnia 1995 r. odpowiedzialność za organizację publicznego transportu zbiorowego należy do kompetencji powiatów i miast na prawach powiatu z terenu Wolnego Państwa Saksonia. Ponadto ustawa reguluje zasady współpracy pomiędzy organizatorami transportu publicznego na terenie pięciu zdefiniowanych obszarów organizacyjnych transportu publicznego – zob. zestawienie.



Źródło: ZVON

Celowy związek komunikacyjny ZVON wyróżnia się wśród pozostałych saksońskich związków celowych szczególnym położeniem geograficznym na trójziemi Polski, Czech i Niemiec, granicząc na długości 112 km z Rzeczpospolitą Polską i 84 km z Republiką Czeską.

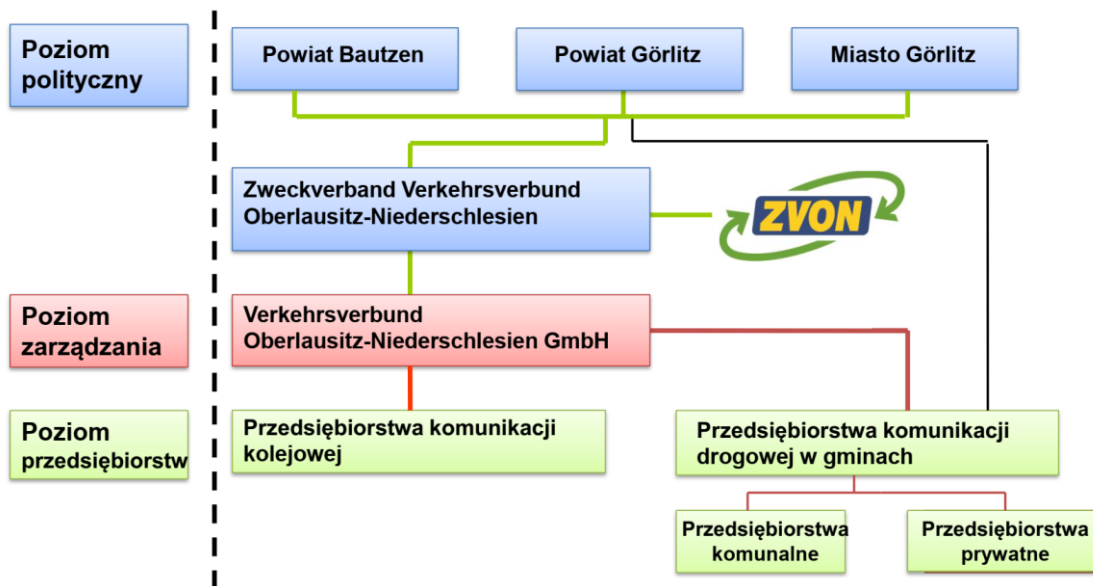
Związek ZVON został założony w czerwcu 1995 roku w oparciu o zapisy Saksońskiej ustawy o współpracy samorządów (SächsKomZG). W wyniku reformy administracyjnej Saksonii (2008) członkami celowego związku komunikacyjnego ZVON zostały powiaty Bautzen, Görlitz oraz miasto Görlitz.

W celu skutecznego realizowania zadań statutowych oraz spełnienia wymogów wynikających z ramowych warunków prawnych i przepisów podatkowych jak i opisanych poniżej założeń zawartych w zadaniach związku komunikacyjnego ZVON, członkowie związku podjęli decyzję o powołaniu spółki z o.o. pod nazwą Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien GmbH (VON GmbH), która rozpoczęła jako spółka związkowa swoją działalność 1 lipca 2005 roku. Spółka VON GmbH przejęła realizację wszystkich statutowych działań związku z wyjątkiem zadań należących wyłącznie do kompetencji organizatorów. Jedynym udziałowcem spółki VON GmbH jest związek celowy ZVON.



Struktura organizacyjna ZVON

Struktura organizacyjna ZVON oparta jest na sprawdzonym modelu składającym się z trzech poziomów: poziomu politycznego, koordynacji lub zarządzania oraz poziomu operacyjnego:



Źródło: ZVON

Zadania celowego związku komunikacyjnego ZVON

W § 3 statutu związku zadania ZVON opisano w następujący sposób (zob. zgromadzenie członków ZVON z 30 listopada 2020 r. w sprawie 5. nowelizacji statutu związku z dnia 9 lipca 2004 r., ostatnio zmienionej statutem przyjętym 19 marca 2015 r.):

1. „Zadaniem związku celowego jest planowanie, organizacja i wdrożenie atrakcyjnego dla obywateli systemu publicznego transportu zbiorowego na obszarze działania związku. Związek pełni rolę organizatora publicznego transportu szynowego i współpracuje z organizatorami publicznego transportu drogowego w kwestii organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarze organizacyjnym transportu publicznego na zasadach opisanych w ustawie o organizacji publicznego transportu zbiorowego. Związek aktualizuje w porozumieniu i we współpracy z członkami związku komunikacyjnego przyjęty plan transportowy.
2. Na podstawie zapisów w ust. 1 związek realizuje m.in. następujące zadania:
 1. wdrażanie zintegrowanej koncepcji transportu publicznego na obszarze działania związku i w ruchu transgranicznym zgodnie z § 2 ust. 5 ustawy o organizacji publicznego transportu zbiorowego.
 2. planowanie i organizacja międzynarodowej oferty transportu publicznego,
 3. planowanie, organizacja i finansowanie regionalnego transportu kolejowego,
 4. planowanie, organizacja i finansowanie autobusowej komunikacji zastępczej dla odwołanych połączeń kolejowych,
 5. koordynacja i dostosowanie oferty publicznego transportu drogowego do oferty publicznego transportu kolejowego zgodnie z § 2 ust. 4 ustawy o organizacji publicznego transportu zbiorowego,



6. koordynacja ofert publicznego transportu zbiorowego wychodzących swoim zasięgiem poza obszar działania związku i teren powiatu w oparciu o współpracę z organizatorami transportu publicznego działającymi na sąsiednich obszarach oraz podmiotami wykonującymi zadania w ramach organizacji transportu publicznego zlecone przez organizatorów,
7. planowanie, wprowadzenie i wdrożenie taryfy na obszarze działania związku,
8. realizacja podziału przychodów pomiędzy przewoźnikami zgodnie z umową o współpracy,
9. inicjowanie i wdrażanie jednolitych działań marketingowych, w tym działań promocyjnych na terenie całego obszaru działania związku,
10. opracowanie, uzgodnienie, druk, publikacja i dystrybucja jednolitego dla wszystkich przewoźników rozkładu jazdy oraz jego bieżąca aktualizacja,
11. utrzymanie i rozwój elektronicznego systemu informacji pasażerskiej,
12. współpraca z przewoźnikami działającymi na obszarze działalności związku,
13. realizacja zadań wynikających z rozporządzenia Saksońskiego Ministerstwa Gospodarki i Pracy w sprawie finansowania publicznego transportu zbiorowego na obszarze działalności związku,
14. planowanie i organizacja badań i analiz publicznego transportu zbiorowego przeprowadzanych na potrzeby związku (badania, ankiety),
15. opracowanie specjalnego systemu informacyjnego dla całego obszaru działalności związku na potrzeby pasażerów oraz członków związku komunikacyjnego,
16. funkcja doradcza.” [13]

Interesujący zapis dotyczący współpracy z sąsiadującymi regionami Polski i Czech znaleźć można w § 3 ust. 1 statutu związku komunikacyjnego ZVON: „Członkami związku celowego mogą być inne jednostki samorządowe pełniące rolę organizatora publicznego transportu zbiorowego. Rozszerzenie obszaru działania związku możliwe jest również o obszary przygraniczne innych krajów, pod warunkiem spełnienia wymogów konstytucyjnych.” W ten sposób celowy związek komunikacyjny ZVON otworzył drogę do rozpoczęcia i realizacji działań w ramach ewentualnej współpracy instytucjonalnej z sąsiadującymi państwami (np. w ramach EUWT) oczywiście w zgodzie z ww. zapisami konstytucyjnymi.

13. Dygresja: bilet uprawniający do podróży po całym terytorium Niemiec (Deutschlandticket)

Powołanie związków komunikacyjnych przyniosło wiele korzyści pasażerom mieszkającym na obszarach działania związków, z drugiej strony może jednak być przeszkodą w korzystaniu z transportu publicznego w podróżach poza teren związku lub dla osób mieszkających na obrzeżach obszaru działalności związku. W Niemczech istnieje ponad 60 wspólnot taryfowych, związków komunikacyjnych oraz kilka krajowych systemów taryfowych. W zależności od trasy podróży pasażer może być zmuszony do skorzystania z różnych systemów taryfowych. Wiele związków komunikacyjnych posiada umowy o współpracy z sąsiednimi związkami komunikacyjnymi i zaoferują klientom w przypadku przekroczenia granicy obszaru jednego związku na drugi tzw. taryfę przejściową – celem unikania podwójnej taryfy. Opisany powyżej problem pozostaje w Niemczech często nierozwiązany, ponieważ w wielu przypadkach oferta przewozowa dotyczy jednego obszaru (kwestia zamówień usług przewozowych), a trasa podróży jest o wiele dłuższa.



Rozwiązaniem problemu jest bilet sieciowy w cenie 49 euro – nazywany również „Deutschlandticket” – wprowadzony 1 maja 2023 r. Deutschlandticket to bilet sieciowy w formie cyfrowej pozwalający na korzystanie z publicznego transportu zbiorowego na całym terytorium Niemiec sprzedawany w formie abonamentu miesięcznego w promocyjnej cenie 49 euro. Na dofinansowanie biletu rząd federalny przeznaczył w latach 2023-2025 kwotę 1,5 mld euro rocznie. Środki te zostaną przekazane krajom związkowym jako uzupełnienie środków przekazywanych na regionalizację transportu publicznego.

W 2023 roku rząd federalny pokryje ponadto 50 procent wszystkich kosztów dodatkowych poniesionych w związku z wprowadzeniem biletu. W celu zapewnienia długoterminowego finansowania biletu Deutschlandticket po roku 2025 ustawodawca, po dokonaniu oceny skutków finansowych i wpływu biletu na transport publiczny, rozpocznie w 2025 r. ponownie proces legislacyjny w tej sprawie.

Bilet za 49 euro stanowi unikalną w skali europejskiej ofertę, która oznacza „zmianę paradygmatu” w korzystaniu z publicznego transportu zbiorowego. Pojawiają się nawet głosy mówiące o „rewolucji w publicznym transporcie zbiorowym”, ponieważ w przeciągu kilku miesięcy przedstawiciele rządu federalnego, krajów związkowych, związków komunikacyjnych i przewoźników porozumieili się w sprawie wprowadzenia w Niemczech jednolitej oferty transportu publicznego w regionalnej komunikacji autobusowej i kolejowej.

Nowy bilet sieciowy w ryczałtowej cenie 49 euro honorowany na całym terytorium Niemiec przyczyni się do istotnych zmian w obecnym systemie taryfowym związków komunikacyjnych oraz w sposobie podziału przychodów ze sprzedaży biletów w Niemczech.



Rekomendacje i zalecenia dotyczące powołania związku komunikacyjnego na Dolnym Śląsku

Uwagi wstępne:

1. Również w Niemczech powołanie związku komunikacyjnego to złożony, długotrwały i skomplikowany proces (przygotowania do powołania związku komunikacyjnego Berlin-Brandenburgia trwały prawie 3 lata, nie inaczej było w przypadku ZVON i wielu innych niemieckich związków komunikacyjnych).
2. Sytuacja w Polsce (brak odpowiednich gwarancji długoterminowego finansowania oraz obowiązujące uwarunkowania prawne) różni się znacznie od sytuacji w Niemczech. Z tego względu można wprawdzie wykorzystać doświadczenia innych krajów, lecz wprowadzane rozwiązania należy dostosować do sytuacji w Polsce / na Dolnym Śląsku.
3. Przed utworzeniem związku komunikacyjnego należy koniecznie spełnić kilka zasadniczych warunków takich jak staranne planowanie, zdefiniowanie etapów realizacji, jasno określona motywacja, cele i zadania, analiza istniejących warunków ramowych, strategii rozwoju, planów transportowych, wytyczenie kierunków podejmowania decyzji politycznych itp.
4. Związki komunikacyjne nie są w Polsce zbyt rozpowszechnione (z wyjątkiem regionu katowickiego i Trójmiasta). Z tego względu inicjatywa Dolnego Śląska ma w pewnym sensie charakter prekursorski i może odegrać istotną rolę w tworzeniu związków komunikacyjnych w Polsce.



Poniżej przedstawiono kilka rekomendacji przygotowanych z perspektywy zewnętrznej, należy zastrzec jednakże — bez uwzględnienia uwarunkowań formalno-prawnych istniejących w Polsce:

Rekomendacja 1:

Utworzenie grupy roboczej „Task Force” (lub nawet: **podmiotu w formie spółki przygotowawczej**), której zadaniem, w jasno określonych ramach, będzie przygotowanie powołania związku komunikacyjnego (*szczegóły dotyczące propozycji powołania „grupy roboczej”, patrz poniżej*).

Rekomendacja 2:

Edukacja i doszkąlanie podmiotów samorządowych odpowiedzialnych za organizację transportu publicznego (akademia publicznego transportu zbiorowego)

Szkolenia na temat publicznego transportu zbiorowego, przekazywanie wiedzy specjalistycznej w dziedzinie transportu publicznego, podnoszenie świadomości i zwiększanie wrażliwości podmiotów (samorządów wszystkich szczebli zaangażowanych w organizację transportu publicznego) w kwestii działań w myśl zasady **„jeden region — jeden rozkład — jedna taryfa — jeden bilet”** jako myśli przewodniej w planowaniu transportu publicznego przez organy samorządowe, ale również przez przewoźników.

Kontekst: Sprawność działania i stosowanie rozwiązań na miarę współczesnych oczekiwań w organizacji publicznego transportu zbiorowego lub związku komunikacyjnego zależy od ludzi. Z tego względu głównym elementem szkolenia i warsztatów, obok wiedzy specjalistycznej, powinny być tzw. metody „miękkie” lub proaktywne oparte na poniższych zasadach:

- „zainteresowanie — motywacja — impuls do działania”
- „prezentacja — wyjaśnienie — zapał do działania”
- oraz „motywowanie do aktywnej partycypacji”.

Do przeprowadzenia szkolenia i warsztatów można wykorzystać np. środki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Rekomendacja 3:

Kontynuacja zbierania doświadczeń i szczegółowa analiza sytuacji na Dolnym Śląsku m.in. w zakresie istniejących uwarunkowań prawnych, możliwości finansowania, wykonalności projektu pod względem politycznym z uwzględnieniem podejścia iteracyjnego i proceduralnego.

Rekomendacja 4:

Oczekiwania względem odpowiedniego do potrzeb zaplecza finansowego dla publicznego transportu zbiorowego w Polsce adresowane do: władz centralnych oraz jednostek samorządowych wszystkich szczebli na terenie Dolnego Śląska.

Kontekst: Debaty na temat finansowania publicznego transportu zbiorowego prowadzone są głównie pod kątem celów budżetowych, a nie potrzeb społeczno-politycznych w obszarze transportu zbiorowego. Coraz większym wymogom stawianym organizatorom transportu publicznego, np. w związku ze zwiększeniem wkładu w ochronę klimatu czy obsługą coraz większej liczby pasażerów



dojeżdżających do pracy w wielkich aglomeracjach towarzyszą tendencje zmniejszania środków rzeczywiście dostępnych na publiczny transport zbiorowy.

Odpowiednie do potrzeb zaplecze finansowe stanowi szczególnie ważny element gwarantujący jakość przewozów: dotyczy to nie tylko wielkich aglomeracji lecz również miast i miejscowości na terenach wiejskich, które muszą zapewnić mobilność mieszkańców, nie tylko w oparciu o transport indywidualny.

Zapewnienie odpowiedniej oferty publicznego transportu zbiorowego nie będzie możliwe bez średnio- i długoterminowego wsparcia publicznego. W celu stworzenia solidnych, perspektywicznych i opartych na faktach podstaw dla ogólnego konsensusu społecznego, który udało się osiągnąć w kwestii transportu publicznego, należy przeprowadzić gruntowne badania zapotrzebowania na środki finansowe w zakresie inwestycji i potrzeb konsumenckich, które pozwolą stworzyć odpowiednią ofertę transportu publicznego.

Należy przezwyciężyć sprzeczności pomiędzy konkretnymi działaniami politycznymi na rzecz zapewniania środków publicznych na organizację transportu publicznego, a obiektywnymi wymaganiami dotyczącymi wydajnego i zrównoważonego systemu transportu publicznego.

Rekomendacja 5:

Przygotowanie strategii mobilności, koncepcji mobilności oraz aktualizacja planu transportowego dla Dolnego Śląska.

Transport publiczny przyszłości jest elementem przestrzeni mobilności. Połączenie publicznego transportu zbiorowego, transportu pieszego i rowerowego, systemów wspólnego wykorzystywania pojazdów, wypożyczalni rowerów, usług bagażowych itp. umożliwi podróżnym korzystanie z różnego rodzaju środków transportu bez konieczności ich posiadania. W ten sposób można połączyć zalety poszczególnych środków transportu w jedną spójną ofertę mobilności.

Znaczenie transportu publicznego stale rośnie, a kwestie z nim związane od dawna stanowią istotny czynnik lokalizacji inwestycji. Rosnące potrzeby obywateli w zakresie mobilności muszą zostać zaspokojone w możliwie najbardziej optymalny sposób. Z drugiej strony ogromnym wyzwaniem dla mobilności są zmiany klimatu, zmieniająca się sytuacja demograficzna oraz rosnące ceny paliw. Transport publiczny będzie w przyszłości odgrywał kluczową rolę społeczno-polityczną i ekonomiczną przy przezwyciężaniu stojących przed nami wyzwań. W tym kontekście zwiększa się również odpowiedzialność organizatorów transportu publicznego. Na organizatorach spoczywa zatem zadanie opracowania i wdrożenia perspektywicznych koncepcji mobilności.

Rekomendacja 6:

Zbadanie możliwości i warunków do utworzenia, w formie EUWT, związku komunikacyjnego we współpracy z Saksonią / ZVON.

Analizy własne lub przynajmniej współpraca (z partnerami: Saksońskim Ministerstwem Gospodarki i Pracy [SMWA], ZVON) w ramach projektu INTERREG B Transborders plus.



Rekomendacja 7:

Ustanowienie wiążących standardów w zakresie zapewnienia użyteczności publicznej, a w związku z tym wypracowanie minimalnych standardów dostępności usług transportu publicznego w Polsce (na Dolnym Śląsku).

Obowiązek zapewnienia użyteczności publicznej w zakresie dostępności publicznego transportu zbiorowego należy zdefiniować w taki sposób, aby wszystkie grupy społeczne mogły partycypować w życiu społecznym korzystając z odpowiedniej oferty w zakresie mobilności.

Jasna definicja dostępności podstawowej oferty w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Rekomendacja 8:

Ujednolicenie systemów ulg we wszystkich rodzajach transportu publicznego (kolej, autobus).

Rekomendacja 9:

Poszerzenie zaplecza finansowego transportu publicznego: zbadanie nowych instrumentów finansowych.

Publiczny transport zbiorowy nie może liczyć wyłącznie na finansowanie ze środków publicznych, lecz musi w przyszłości zwiększyć ilość środków pozyskiwanych od użytkowników i beneficjentów publicznego transportu zbiorowego.

Rekomendacja 10:

Wykorzystanie do promowania projektu na szczeblu centralnym w Warszawie instytucji zaangażowanych we współpracę polsko-niemiecką na szczeblu rządowym oraz w ramach Partnerstwa Odry, m. in.:

- Grupy Roboczej ds. Transportu w ramach Komitetu Współpracy Przygranicznej Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej oraz Komitetu ds. Współpracy Przygranicznej Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej;
- Komitetu ds. Gospodarki Przestrzennej.

Rekomendacja 11:

Pozyskanie „Sojuszników i poparcia”.

Zbadanie zainteresowania sąsiednich województw (np. UMWL, UMWW, UMWZ – partnerzy w ramach Partnerstwa Odry) współpracą z UMWD / Task Force.

Prezentacja projektu instytucjom Komisji Europejskiej w Brukseli.

Zaangażowanie stowarzyszeń działających na rzecz publicznego transportu zbiorowego lub transportu kolejowego w Polsce.



Uszczegółowienie rekomendacji 1

Utworzenie grupy roboczej „Task Force” (lub nawet: **podmiotu w formie spółki przygotowawczej**), która, w oparciu o jasno określone zasady, będzie działać na rzecz powołania związku komunikacyjnego.

Cele grupy roboczej obejmują m. in.:

1. ustalenie podstawowych założeń działania związku komunikacyjnego (lub porównywalnego podmiotu) w porozumieniu z kluczowymi podmiotami działającymi w obszarze transportu publicznego na Dolnym Śląsku (organizatorzy na wszystkich szczeblach, ważni przewoźnicy itp.), rozpoczęcie procesu wyboru członków (podmioty wspierające publiczny transport zbiorowy);
2. przygotowanie studium wykonalności w sprawie powołania związku komunikacyjnego z uwzględnieniem kwestii dotyczących polityki transportowej, aspektów prawnych, społecznych i środowiskowych (redukcja emisji CO₂) oraz ekonomicznych i finansowych, w tym: odniesienie do specyficznej sytuacji na Dolnym Śląsku (opracowanie i prezentacja możliwych form i modeli działalności związku komunikacyjnego z uwzględnieniem potencjalnych członków, struktury, koncepcji systemu taryfowego, ogólnej kalkulacji kosztów itp.);
3. przygotowanie projektu planu działania (plan etapowy) na rzecz utworzenia na Dolnym Śląsku związku komunikacyjnego lub porównywalnego podmiotu;
4. koordynacja iteracyjnego procesu zbierania opinii i podejmowania decyzji przez potencjalnych inicjatorów lub (współ-)założycieli związku komunikacyjnego lub porównywalnego podmiotu, w tym przygotowanie propozycji decyzji merytorycznych dla organów związku.

Działanie 1.1 grupy roboczej:

Określenie motywacji i powodów powołania na Dolnym Śląsku związku komunikacyjnego.

Czy powodem jest:

- realizacja celów ekonomicznych i efektywność ekonomiczna podmiotów?
- stworzenie nowej zintegrowanej oferty transportowej?
- działanie motywowane realizacją celów polityki społecznej i środowiskowej?
- realizacja innego rodzaju celów?

Motywacja i powody powołania związku determinują rodzaj **działań oraz zakres celów i zadań**, które będzie miał on do spełnienia na Dolnym Śląsku. Pierwszym krokiem powinno być zainicjowanie procesu.

→ Określenie **mandatu do działania, katalogu celów** (z wyodrębnieniem celów nadrzędnych) oraz **listy zadań** związku komunikacyjnego na Dolnym Śląsku – w przy pomocy iteracyjnego modelu działań realizowanych wspólnie z zaangażowanymi podmiotami (organizatorami transportu publicznego, którzy mają zostać objęci działaniami związku)



Działanie 1.2 grupy roboczej:

Organizacja wizyt studyjnych przedstawicieli organizatorów transportu publicznego wszystkich szczebli samorządowych Dolnego Śląska, ze szczególnym naciskiem na zapoznanie ze: sposobami integracji taryf, metodami współpracy i modelami rozliczeń finansowych.

Działanie 1.3 grupy roboczej:

Przyjęcie podstawowych zasad — pryncypiów funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w regionie, określających:

- zasady zamawiania oferty dla mieszkańców przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład związku (w tym rozwiązywania ewentualnych sytuacji spornych na pograniczu kompetencji);
- zasady odpowiedzialności finansowej członków związku za zamawiany poziom oferty;
- dopuszczalne kompetencje uzupełniające przekazywane przez członków na rzecz związku (np. zarządzanie wiatami przystankowymi) wraz z zasadami ich finansowania;
- usługi wsparcia merytorycznego świadczone przez związek na rzecz członków (np. projekty priorytetów dla komunikacji zbiorowej) wraz z zasadami ich udostępniania.

Propozycja w sprawie sposobu finansowania grupy roboczej „Task force” jej aktywności/działań:

Środki własne UMWD oraz wsparcie finansowe z programów UE – np. Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2021-2027, Priorytet 3: „Pogranicze otwarte na dialog mieszkańców i instytucji”, Pkt. 3. Współpraca instytucji zarządzających i obsługujących transport publiczny na obszarze wsparcia w celu rozwijania tego rodzaju transportu oraz działania na rzecz jego wspólnej promocji; koordynacja instytucjonalna w zakresie alternatywnych form transportu publicznego (z uwzględnieniem ruchu rowerowego, Bike&Ride, autobusów na żądanie).

Cel: współfinansowanie dalszych działań grupy roboczej „Task force” we współpracy z partnerami z Saksonii, np. ZVON, wizyty studyjne w niemieckich związkach komunikacyjnych, zdobywanie wiedzy w zakresie tworzenia związków komunikacyjnych itd.

Podsumowanie

W opracowaniu przedstawione zostały przesłanki tworzenia związków komunikacyjnych w regionach na przykładzie doświadczeń Republiki Federalnej Niemiec. Prezentowane rozwiązania zostały skonfrontowane z sytuacją Dolnego Śląska w sposób umożliwiający wykorzystanie praktyk niemieckich przy uwzględnieniu polskich uwarunkowań organizacyjnych regionalnego, powiatowego i gminnego transportu zbiorowego.



Załącznik

1. Lista organizatorów transportu zbiorowego w Niemczech – wg krajów związkowych w Niemczech

Spis źródeł

- 1 Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego, UMWD, Wrocław, 2014
- 2 Zukunft Mobilität: Martin Randelhoff, Wie funktioniert der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) in Deutschland? (24. Februar 2013/22. März 2018)
- 3 Deutscher Bundestag, Drucksache 20/672 vom 25.01.2022: Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2018
- 4 Zukunft Mobilität: Martin Randelhoff, Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen (20. August 2013/21. März 2018)
- 5 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. April 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 107) geändert worden ist"
- 6 Wirtschaftslexikon
- 7 Werner, J. (2001): Die Organisation der Wirtschaftsverwaltung im Personenbeförderungsgewerbe unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der Verkehrsverbände, S. 110
- 8 Manfred Knieps: Entwicklung und Bedeutung der Verkehrsverbände in Deutschland. In: VDV/VDV-Förderkreis (Hrsg.): Verkehrsverbände – Durch Kooperation und Integration zu mehr Attraktivität und Effizienz im ÖPNV. Blaue Buchreihe des VDV, Band 16, DVV, Hamburg 2009
- 9 Erfassung und Bewertung der Arbeit von Verkehrsverbänden, Dissertation, Dipl.-Ing. Oliver Dümmler, Technische Universität Kaiserslautern D 386, Fachbereich Bauingenieurwesen der Technischen Universität Kaiserslautern, 2015
- 10 Felix Berschin, Christian Böttger: Auswirkungen des 49-Euro-Tickets auf Verkehrsverbände und Einnahmenaufteilung, Wirtschaftsdienst, 2023, 103(3), 186-191
- 11 strona internetowa VBB
- 12 Land Brandenburg: Bericht über die Beteiligungen des Landes Brandenburg an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts – Beteiligungsbericht 2021, 30.11.2021
- 13 5. Änderungssatzung zur Neufassung der Verbandssatzung des Zweckverbandes Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien (ZVON) vom 01. Dezember 2020
- 14 npkg Heike Uhe we współpracy z 3Tc GmbH, 2008: „Jedna taryfa – jeden bilet: wsparcie w stworzeniu zintegrowanego systemu komunikacyjnego na terenie LGOM”



Załącznik

Lista organizatorów transportu zbiorowego w Niemczech – wg krajów związkowych w Niemczech

Struktura zamawiających w Niemczech jest bardzo skomplikowana i nieczytelna:

- **Badenia-Wirtembergia:**
Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg (NVBW)
Verband Region Stuttgart: S-Bahn Stuttgart
Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN): Heidelberg, Mannheim, powiat Main-Tauber, powiat Neckar-Odenwald i powiat Rhein-Neckar
- **Bawaria:**
Bayerische Eisenbahngesellschaft BEG
- **Berlin i Brandenburgia:**
VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH
- **Brema:**
Urząd Senatora ds. Środowiska, Budownictwa i Transportu; Brema jest również członkiem Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen GmbH (VBN)
- **Dolna Saksonia:**
Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen (LNVG)
Zweckverband Großraum Braunschweig (ZBG): miasta na prawach powiatu: Brunshwik, Salzgitter i Wolfsburg oraz powiaty Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine i Wolfenbüttel
Region Hanoweru: powiat Hanower i miasto Hanower
- **Hamburg:**
Hamburger Verkehrsverbund (HVV)
- **Hesja:**
Nordhessische Verkehrsverbund (NVV): okręg administracyjny Kassel
Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV): okręgi administracyjne Gießen i (głównie) Darmstadt
Verkehrsverbund Rhein-Neckar: powiat Bergstrasse
- **Meklemburgia-Pomorze Przednie:**
Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern (VMV)
- **Nadrenia Północna-Westfalia:**
Zweckverband Nahverkehr Rheinland (ZV NVR): Aachener Verkehrsverbund (AVV) oraz Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS)
Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL): Nahverkehrsverbund Paderborn-Höxter (NPH), Zweckverband Verkehrsverbund OWL (VVOWL), Zweckverband Personennahverkehr Westfalen Süd (ZWS), Zweckverband, SPNV Münsterland (ZVM), Zweckverband SPNV Ruhr-Lippe (ZRL)
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR): samo i kolej regionalna w Nahverkehrs-Zweckverband Niederrhein.
- **Nadrenia-Palatynat:**
Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord (SPNV-Nord) oraz Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd (SPNV-Süd)
- **Saara:**
Verkehrsverbund-Gesellschaft Saar (VGS)
- **Saksonia:**
Verkehrsverbund Oberelbe (VVO): obszar Wielkiego Drezna
Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig (ZVNL)
Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen (VMS): obszar Wielkiego Chemnitz



Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien (ZVON)

Zweckverband ÖPNV Vogtland (ZVV)

- *Saksonia-Anhalt:*
Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt (NASA)
- *Schleswig-Holstein:*
Ministerstwo Nauki, Gospodarki i Transportu Szleswik-Holsztyn za pośrednictwem LVS –
Landesweite Verkehrsservicegesellschaft Schleswig-Holstein
- *Turyngia:*
Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen (NVS)

**Źródło: „Jak działa lokalny kolejowy transport pasażerski (SPNV) w Niemczech?”*

Martin Randelhoff, redaktor naczelny Future Mobility, obecnie. 22 marca 2018 r

