

Próba identyfikacji problemów pojawiających się przy tworzeniu planów transportowych

Maciej Kruszyna

Artykuł jest próbą przedstawienia problemów dotyczących kreacji planów transportowych, które uwidoczniły się podczas prac autora dla kilku charakterystycznych obszarów. Są to jednostki samorządowe różnego szczebla (województwo, powiat, grupa powiatów) zatem prezentowane spostrzeżenia mogą być uogólnione dla innych części kraju. W opisie skoncentrowano się na elementach planu dotyczących: ujęcia terytorialnego, sieci komunikacyjnej oraz obligatoryjności zapisów planu. Nie analizowano elementów związanych z organizacją rynku przewozów oraz z finansowaniem transportu. W podsumowaniu artykułu sformułowano wnioski i zalecenia.

Artykuł recenzowany zgodnie z wytycznymi MNiSW

data zgłoszenia do redakcji: 16.10.2013

data akceptacji do druku: 13.01.2014



dr inż. Maciej Kruszyna
Katedra Dróg i Lotnisk,
Politechnika Wroclawska
maciej.kruszyna@pwr.edu.pl

W planie transportowym powinny być określone w szczególności (art.12 UPTZ):

- sieć komunikacyjna,
- ocena i prognozy potrzeb przewozowych,
- przewidywane finansowanie usług przewozowych,
- preferencje dotyczące wyboru rodzajów środków transportu,

- zasady organizacji rynku przewozów,
- pożądany standard usług przewozowych,
- przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

Powstaje pytanie, czy dwa pierwsze z wyżej wymienionych elementów planu mają dotyczyć całości transportu publicznego na danym obszarze, czy może tylko fragmentu

Wprowadzenie

Nieco ponad dwa lata temu autor niniejszego artykułu pisał o wprowadzanej w życie Ustawie o Publicznym Transporcie Zbiorowym (UPTZ, [3]) oraz o potencjalnej roli planów transportowych dla kształtowania nowego ładu w organizacji i zarządzaniu transportem publicznym. Publikację tę [1] kończyły następujące sformułowania: *Nowością jest wymóg opracowania planów transportowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Od jakości tych dokumentów zależą losy komunikacji publicznej. Duża niepewność dotyczy zdolności do porozumienia się gmin czy powiatów w odpowiednich związkach oraz wypracowanych form takiej współpracy, czy w dalszej kolejności rozwiązań dotyczących funkcjonowania organizatora transportu. (...) Ponieważ jesteśmy dopiero na etapie wejścia w życie przedmiotowej Ustawy trudno pisać o potencjalnych problemach. Nie istnieją jeszcze przykłady rozwiązań. Powyższe zagadnienia powinny stać się jednak tematem publikacji branżowych po okresie roku – dwóch lat.* W okresie od publikacji cytowanego artykułu powstało już wiele Planów, odbyły się konferencje, opublikowano komentarze. Autor niniejszego artykułu współpracował przy tworzeniu kilku planów różnego szczebla (województwo, powiat, związków powiatów), w tym biorąc udział w konsultacjach społecznych. Na bazie nabytego doświadczenia formułuje wnioski z przeprowadzanych prac.



1. Gminy otaczające Wrocław i ich przynależność powiatowa

systemu – dla podróży o stosownym charakterze? Na przykład, czy plan wojewódzki ma objąć wszystkie linie w granicach województwa (przekraczające granice powiatów), czy tylko linie o charakterze przewozów wojewódzkich (na przykład połączenia stolic powiatów? Konstrukcja Planu krajowego (dla połączeń kolejowych) [2] wydaje się odpowiadać drugiej z wymienionych wyżej opcji. Dla planów niższego szczebla, sformułowany wyżej dylemat ma kluczowe znaczenie w kontekście zawartości planu i stopnia jego szczegółowości. Pojawiają się dalsze pytania: jak rozróżnić systemy transportu publicznego różnych szczebli i jak zapewnić ich koordynację?

W ramach niniejszego artykułu omówione zostaną trzy grupy zagadnień:

- terytorialność planu, prognoza popytu w ujęciu terytorialnym,
- sieć / linie / przystanki,
- szczegółowość zapisu – elementy obligatoryjne / proponowane.

Elementy związane z organizacją rynku przewozów oraz finansowaniem transportu publicznego wykraczają poza zakres tego artykułu.

Zakres planu w ujęciu terytorialnym

Plan transportowy opracowują: minister właściwy do spraw transportu, województwa, powiaty i gminy spełniające określone warunki, a także związki powiatów i związki międzygminne. Opracowanie jest obligatoryjne (art.9 UPTZ) dla:

- gmin liczących co najmniej 50.000 mieszkańców,
- związków międzygminnych obejmujących obszar liczący co najmniej 80.000 mieszkańców,
- powiatów liczących co najmniej 80.000 mieszkańców,
- związków powiatów obejmujących obszar liczący co najmniej 120.000 mieszkańców.

Plany transportowe dla jednostek terytorialnych niższego szczebla (jak gminy, związki międzygminne) muszą uwzględniać zapisy planów jednostek wyższego szczebla (powiaty, województwa). Plan dla województwa uwzględni Plan transportowy ogłoszony przez właściwego ministra. W roku 2012 uchwalony został „Plan krajowy” [2]. Z kolei województwa już uchwałyły swoje plany, bądź się do tego przygotowują. Sporo jednostek niższego szczebla także uchwalilo już plany transportowe nie czekając na plany wojewódzkie i potencjalnie narażając się na zmiany swoich dokumentów po uchwaleniu planów wojewódzkich.

Mapa 1 prezentuje gminy otaczające

Wrocław ze wskazaniem ich przynależności do konkretnych powiatów. Prezentowany przykład ilustruje problem kształtowania zintegrowanego transportu w aglomeracji wrocławskiej (w otoczeniu miasta). Przedmiotowy obszar należy do 4 powiatów (wliczywszy miasto Wrocław), przy czym powiaty ziemskie obejmują także inne, odznaczonych gminy – leżące w dalszej odległości od Wrocławia. Dodatkową komplikację stwarza fakt, iż do wykonania planu transportowego są zobligowane: Miasto Wrocław i Powiat Wrocławski Ziemski, a powiaty: Średzki i Trzebnicki już nie – z uwagi na stosowną liczbę mieszkańców (Powiat Trzebnicki jest na granicy prognozy 80 tys.). Żadna z oznaczonych gmin nie ma więcej niż 50 tys. mieszk., zatem nie muszą opracowywać planów transportowych. Oczywista potrzeba integracji transportu publicznego nie ma w tym przypadku wystarczającego oparcia w prawie (i obowiązku opracowania planu transportowego). W efekcie, jak dotąd nie powstał zintegrowany plan dla całej aglomeracji.

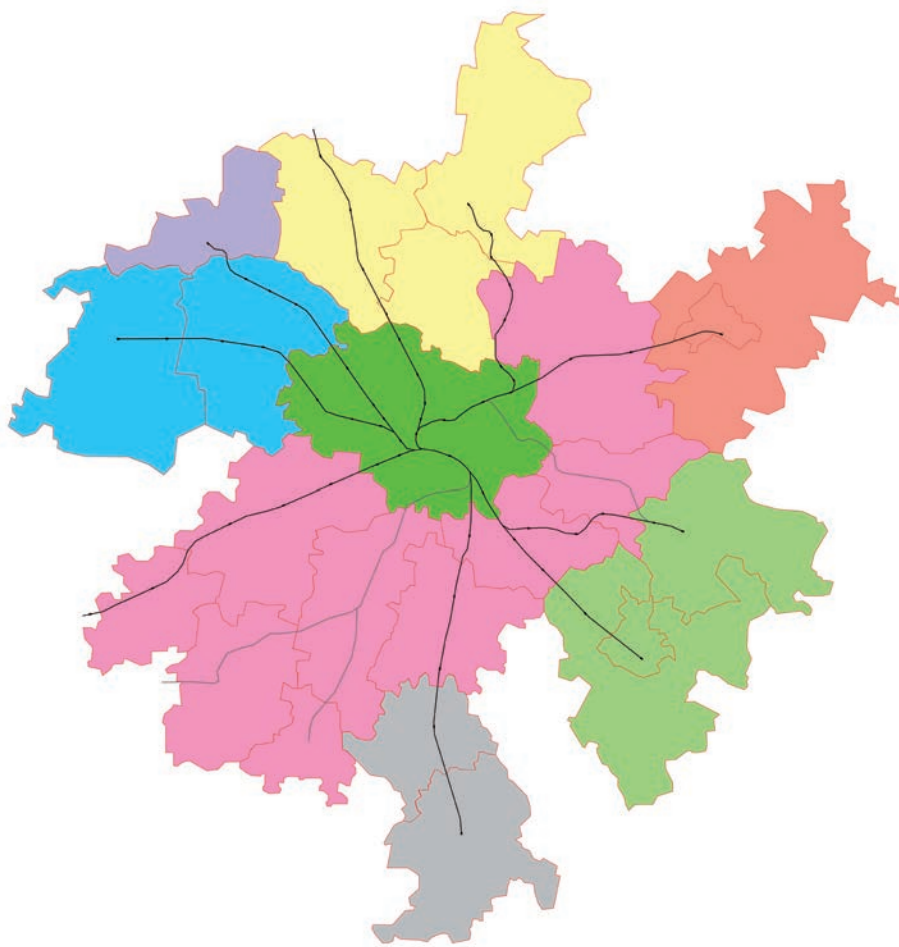
Uruchomienie określonych połączeń (w sensie przebiegów linii oraz liczb kursów na konkretnych liniach) powinno wynikać z modelowanych (prognozowanych) potencjałów pasażerskich oraz logiki sieci połączeń o charakterze dopasowanym do granic analizowanego obszaru, musi być także możliwe do sfinansowania przez budżet stosownego samorządu. Stąd, na przykład w propozycjach do planu województwa dolnośląskiego określono sieć połączeń i standardy na nich stosownie do wyników uzyskanych z modelu, logiki konstrukcji systemu transportu publicznego oraz ograniczeń wynikających z dostępnej kwoty na finansowanie usług. Efektem jest proponowana sieć linii oraz liczby kursów dla poszczególnych połączeń. Należy podkreślić, że taki system Planu ma charakter usługi gwarantowanej, to znaczy niemożliwej do zmniejszenia (bez zmiany Planu) – jest to swoiste zobowiązanie do zapewnienia minimalnych standardów połączeń w województwie. Takie ujęcie sieci i standardów nie wyklucza doraźnego lub długotrwałego zwiększenia parametrów usługi (np. liczby kursów) na całym obszarze województwa lub w jego części. Powiększenie parametrów może być finansowane przez budżet województwa lub w kooperacji z innymi podmiotami (inne województwa, inne szczeble samorządów). Istotne jest, że Samorząd województwa dolnośląskiego będzie mógł, ale nie będzie miał obowiązku powiększenia parametrów usługi ponad standard gwarantowany zapisany w Planie. Zatem proponowane standardy można

traktować jako punkt wyjścia przy kształtowaniu oferty przewozowej, czyli minimum, którego nie można redukować, ale które można podwyższać, na przykład w sytuacji posiadania nadwyżek finansowych lub przy realizacji postulatów społeczności lokalnych (z założeniem współfinansowania usługi przez te społeczności).

W zakresie prognozowania popytu „klasyczne” podejście pokazywało potoki podróży przy założeniu określonych standardów połączeń (w tym liczba kursów). Metodyka planu województwa dolnośląskiego odwraca tę kolejność – pozostawiając swobodę kształtowania oferty przewozowej (na poziomie lub powyżej standardów gwarantowanych) Organizatorowi transportu. W tym układzie nie jest możliwe prognozowanie potoków podróży (będą one zmienne w zależności od liczby kursów, cen i innych parametrów). Zamiast potoków podróży zamodelowano potencjały. Potencjały te pokazują teoretyczne maksimum przewozów oraz jego zróżnicowanie w zależności od miejsca w sieci, roku prognozy, scenariusza rozwoju. Te dane są wykorzystane pomocniczo do wyznaczania standardów sieci, ale nie informują o liczbie pasażerów. Na podstawie tych liczb widać, że Organizator transportu powinien dążyć do poprawy parametrów połączeń kolejowych, tak aby wykorzystać prognozowany potencjał.

Kształtowanie sieci komunikacyjnej

Zagadnienie kształtowania sieci komunikacyjnej w kontekście ewentualnych planów transportowych ilustruje mapa 2. Zaznaczono na niej sieć potencjalnej kolei w aglomeracji wrocławskiej – trasy wybiegowe z miasta o zasięgu przejazdu na poziomie 30 minut od dworca głównego (szarą linią pokazano trasy obecnie nie używane w ruchu pasażerskim). Przedmiotowa sieć przebiega przez obszar 22 gmin (nie licząc Wrocławia) należących do 8 powiatów (w tym Wrocław). Fakt istnienia 30 jednostek terytorialnych (i tyluż Urzędów, Zarządów, planów i strategii) jest chyba najlepszym wytłumaczeniem sytuacji braku spójnej koncepcji kolei aglomeracyjnej. Tworzenie planów transportowych przez wybrane jednostki tej sytuacji nie poprawia. Brakuje zintegrowanego i całościowego spojrzenia. Od strony formalnej – pokazane linie kolejowe są szczebla wojewódzkiego ponieważ przekraczają granice powiatów. Nie wszystkie jednak z nich łączą stolice powiatów (pomińmy dylemat: co jest stolicą Powiatu Wrocławskiego Ziemskiego?) i z tego względu mogą nie zostać uwzględnione w Planie wojewódzkim.



2. Sieć potencjalnej kolei aglomeracyjnej na tle jednostek terytorialnych

W Planie transportowym dla Powiatu Ziemskiego Wrocławskiego uwzględniono linie wojewódzkie przebiegające tranzytowo przez obszar powiatu (mimo iż Plan wojewódzki nie został jeszcze uchwalony). Dla konkretnych połączeń nie dublowano linii powiatowych. Jednak w sytuacji, gdy samorząd wojewódzki nie uruchomi danych połączeń, pojawić się może konieczność organizacji linii powiatowych. Czy zatem takie linie nie powinny być zapisane w Planie (na przykład jako alternatywne)? Z drugiej strony, w Planie powiatowym wskazano szereg linii o charakterze międzygminnym. Można wyobrazić sobie funkcjonowanie takich połączeń na zasadzie związku (porozumienia) międzygminnego. Plan powiatu ziemskiego faktycznie zawiera takie opcje. Linia powiatowa może być uruchomiona, pod warunkiem współfinansowania jej przez gminy. Przy braku porozumień – nie będzie stosowanych połączeń.

Przykładowy Plan Transportowy poziomu województwa (zapisy proponowane dla Dolnego Śląska) opisuje sieć skonstruowaną według konkretnej logiki (takiej jak: połączenie stolic powiatów i innych ważnych

punktów transportowych – głównie ze stolicą województwa, utrzymanie istniejących połączeń kolejowych, interwencyjne połączenia autobusowe – dla sytuacji zaniku obecnych połączeń komercyjnych lub dla sytuacji nieefektywności połączenia kolejowego). Sieć komunikacyjna Planu nie jest tożsama z siecią modelu (ani stanu istniejącego). Mimo iż są to sieci podobne (bo dotyczą tego samego obszaru – województwa dolnośląskiego), to mogą występować pomiędzy nimi niejakie różnice. Model i jego wyniki nie są jednak jedynym źródłem do konstrukcji systemu transportu publicznego w Planie. W konstrukcji systemu transportu publicznego Planu równie ważne jest jednak uwzględnienie aspektu finansowania usługi oraz logiki proponowanej siatki połączeń.

Ważne jest podkreślanie właściwości terytorialnej opisywanego wyżej Planu. Jest to przede wszystkim obszar w granicach województwa (wewnątrz) oraz w „skali” połączeń między-powiatowych. To pierwsze oznacza, że jakiegokolwiek połączenia przekraczające granice województwa (w tym kraju), aczkolwiek możliwe i pożądane, wymagają

zawierania stosownych porozumień (w Planie Województwa Dolnośląskiego przewidziano taką możliwość). Główna treść Planu nie dotyczy jednak połączeń zewnętrznych. Analizy Planu (w tym rozwiązania taryfowe) dotyczą w zasadzie połączeń pomiędzy miastami powiatowymi (plus połączenia do dodatkowych punktów transportowych o znaczeniu dla województwa). Wyróżniono 7 kryteriów uwzględnienia danej miejscowości jako punktu transportowego, uzyskując łącznie 90 punktów w sieci: węzły z planu krajowego, stolice powiatów (w tym miasta na prawach powiatów), miasta powyżej 10 tys. mieszkańców nie będące stolicami powiatów, znaczące miejsca pracy – ośrodki obsługi ruchu turystycznego, punkty graniczne (końcowe w granicach województwa dolnośląskiego), węzły na sieci kolejowej (niekwalifikowane do żadnej z powyższych grup) oraz węzły na sieci autobusowej (niekwalifikowane do żadnej z powyższych grup).

Charakter zapisów planu

Ponieważ plan transportowy ma charakter prawa miejscowego należy unikać w nim szczegółowych decyzji (decyzje te będzie podejmował Organizator transportu w ramach swojej działalności). Z tego względu nie zaleca się na przykład określać szczegółów rozkładu jazdy (w tym w jakich porach, czy odstępach powinny być realizowane kursy). Proponowane w Planie dla Województwa Dolnośląskiego rozwiązania taryfowe dotyczą w zasadzie połączeń pomiędzy miastami powiatowymi (plus połączenia do dodatkowych punktów transportowych o znaczeniu dla województwa). Nie rozpatrywano połączeń aglomeracyjnych – takie mogły by być przedmiotem planów powstających na zasadzie porozumień między powiatami. Naszkicowany w Planie system taryfowy należy oceniać pod kątem połączeń między punktami transportowymi (podróże lokalne pomiędzy punktami lub do nich to gestia organizatora transportu niższego szczebla).

Zgodnie z powyższą logiką, w opisywanym wyżej, przykładowym Planie zrezygnowano z definiowania biletu miesięcznego na 1 strefę. Aglomeracje funkcjonujące na zasadzie „powiatowej” lub „związku powiatów” wprowadzą swoje rozwiązania biletowe. Pożądane jest aby były one integrowane z rozwiązaniami wojewódzkimi (stąd Plan wyprzedzająco określa swoje zasady). Pamiętać należy, że istotą połączeń wojewódzkich są przejazdy na dłuższe dystanse (z zasady pomiędzy stolicami powiatów). Podróżni na krótszych odcinkach mogą ko-

rzystać z linii wojewódzkich, wykorzystując taryfy Planu lub na podstawie porozumień taryfowych „powiat / związek powiatów” – „województwo”. Plan nie ogranicza kompetencji Organizatora w zakresie formułowania rodzajów biletów. Dopuszczalne są bilety kwartalne, roczne, wiązane z zakresem działania innych organizatorów itp. Nie precyzuje się w Planie wszystkich potencjalnych i możliwych rodzajów biletów, tak aby możliwe było ich elastyczne wprowadzanie i modyfikowanie bez potrzeby zmiany Planu.

W szacowaniu kosztów finansowania transportu publicznego dla województwa dolnośląskiego przyjęto określony poziom wpływów ze sprzedaży biletów (ujmując w nich także zwrot ulg). Poziom ten wyznaczono na podstawie stanu obecnego oraz prognozowanych zmian potencjałów podróży. Określenie poziomu (także kwotowo) wskazuje Organizatorowi transportu na cel prowadzonych działań (w tym kształt oferty przewozowej), a także na przyszłe ceny biletów. Cenę biletu podstawowego (BP) zaproponowano elastycznie, w przedziale od 6 do 9 zł. Założona tolerancja w stawce BP ma za zadanie umożliwić kształtowanie przyszłej ceny biletów, tak aby z jednej strony zapewnić atrakcyjność transportu publicznego, a z drugiej, założony poziom wpływów ze sprzedaży biletów. Na ostateczny bilans finansowy będzie mieć też wpływ koszt usług przewozowych, zależny między innymi od sposobu rozliczeń pomiędzy Organizatorem a Operatorem (a w tym od ceny usług, na przykład pociągokilometra). Są to parametry zmienne, do ustalenia w przyszłości (a także do elastycznych ich zmian). Na etapie szacowania finansów w Planie nie można było założyć konkretnych cen i na ich podstawie wyliczać kwot.

Podsumowanie

Należy podkreślić charakterystyczną rolę danego planu transportowego na tle planów jednostek innego szczebla (krajowy, lokalne), na tle innych dokumentów (np. Strategia rozwoju) oraz względem obowiązujących przepisów (szczególnie UPTZ). W świetle powyższego, plan transportowy musi zawierać elementy określone przepisami, ale nie może poruszać tematów wykraczających poza określone ramy (szczególnie wobec faktu, że plan transportowy będzie aktem prawa miejscowego).

Ważne jest podkreślanie właściwości terytorialnej planu transportowego. Jest to przede wszystkim obszar w określonych granicach oraz w „skali” połączeń o stosownym charakterze. To pierwsze oznacza, że jakiegokolwiek połączenia przekraczające granice jednostki administracyjnej (w tym kraju), aczkolwiek możliwe i pożądane, wymagają zawierania stosownych porozumień. Główna treść konkretnego Planu nie dotyczy jednak połączeń zewnętrznych. Drugi aspekt oznacza, że analizy (w tym rozwiązania taryfowe) dotyczą w zasadzie wybranych połączeń pomiędzy ośrodkami istotnymi dla rozpatrywanego obszaru.

Sformułować można następujące zalecenia i wnioski:

- współzależność planów nie powinna być tylko „jednokierunkowa”: od dokumentów dla jednostek terytorialnych wyższego szczebla do dokumentów dla szczebli niższych; plany wyższego szczebla (na przykład wojewódzkie) powinny uwzględniać rozwiązania proponowane lub wdrażane dla szczebli niższych,

na przykład fakt powołania związku powiatów przejmującego zarządzanie transportem publicznym na wybranym obszarze;

- dla potrzeb integrowania planów w obszarach aglomeracji przydatne byłoby powołanie takich jednostek terytorialnych z określeniem ich kompetencji i kooperacji z innymi jednostkami;
- plany transportowe powinny mieć część zapisów obligatoryjnych, a część warunkowych lub wariantowych;
- sam tytuł dokumentu: „Plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego” jest mylący w kontekście jego roli i zawartości; w istocie omawiamy typ dokumentu nie dotyczy planowania rozwoju, a raczej określa ramy organizacyjne dla integracji transportu publicznego; faktycznie nie powinien, jako akt prawa miejscowego, precyzować rozwiązań, którymi zajmować się będzie organizator; proponuje się modyfikację nazwy dokumentu: „Plan organizacji zintegrowanego systemu transportu publicznego”. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Kruszyna M. „Niektóre aspekty nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym”, Przegląd Komunikacyjny 1-2/2011
- [2] Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie w transporcie kolejowym, MTBiGM, 2012
- [3] Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16. grudnia 2010, Dz.U. Nr 5, poz. 13, 2011

Zapraszamy Czytelników do podzielenia się opiniami na temat planów transportowych (w tym przesyłanie komentarzy i uwag do opublikowanych wyżej artykułów). Postaramy się opublikować każdy głos.

Krótsze wystąpienia (w formie listów) prosimy kierować na skrzynkę: redakcja-PK@sitk.org

Dłuższe analizy (w formie artykułów) należy przysyłać na: artykuly@przeglad.komunikacyjny.pwr.wroc.pl

Redakcja PK