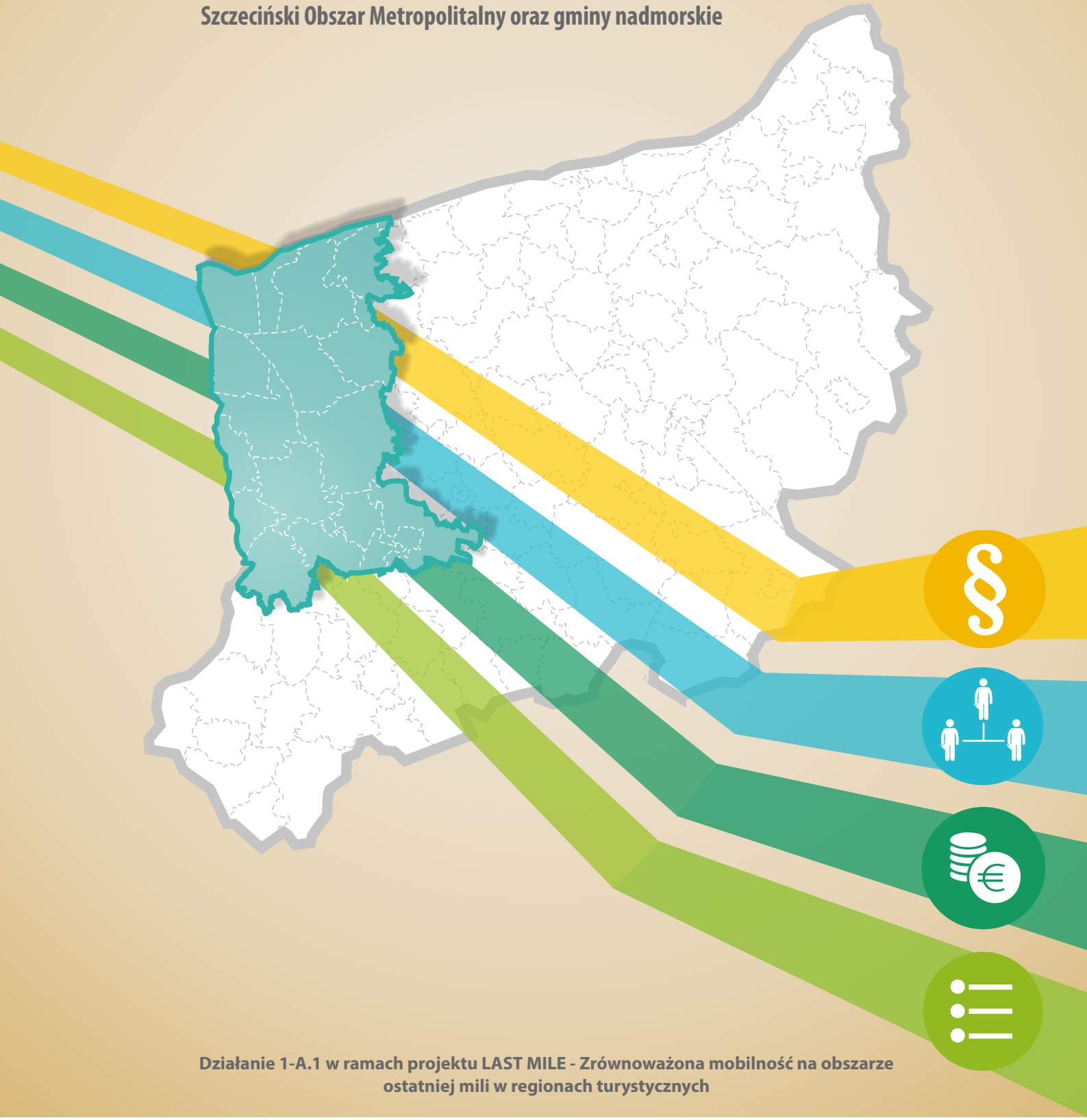
LAST MILE
Interreg Europe

Krajowe oraz lokalne uwarunkowania i bariery dla rozwoju systemów transportu elastycznego

Szczeciński Obszar Metropolitalny oraz gminy nadmorskie



Działanie 1-A.1 w ramach projektu LAST MILE - Zrównoważona mobilność na obszarze ostatniej mili w regionach turystycznych

European Union
European Regional Development Fund

Pomorze Zachodnie

Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego

Interreg Europe
European Union | European Regional Development Fund

LAST MILE
Interreg Europe

European Union
European Regional
Development Fund

Krajowe oraz lokalne uwarunkowania i bariery dla rozwoju systemów transportu elastycznego

Szeciński Obszar Metropolitalny oraz gminy nadmorskie

Działanie 1-A.1 w ramach projektu
LAST MILE – Zrównoważona mobilność na obszarze ostatniej mili w regionach turystycznych

Lider zadania: PP2 – Zarząd Regionalny Wschodniego Tyrolu

Opracowanie: PP7 – Województwo Zachodniopomorskie – Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego.

Kwiecień 2017

www.interregeurope.eu/lastmile

Spis treści

1. Wstęp 5

O projekcie 5

Metodologia 6

Tło 6

2. Podstawowe pojęcia 7

2.1. Definicje 7

2.2 Charakterystyka elastycznych systemów transportowych 8

3. Struktura badania 9

3.1 Informacja ogólna 9

3.2 Typy barier 9

4. Badanie uwarunkowań oraz barier dotyczących transportu elastycznego 11

4.1. Uwarunkowania i bariery prawne 11

4.1.1. Krajowe prawodawstwo dotyczące Elastycznych Systemów Transportowych 11

4.1.2. Prawodawstwo terytorialne i programy regionalne 12

4.1.3. Określone standardy minimalne 12

4.1.4. Odpowiedzialność prawna 12

4.1.5. Ograniczenia przestrzenne 13

4.1.6. Taryfy 14

4.1.7. Wymagania dotyczące harmonogramu i rozkładu jazdy 14

4.1.8. Wymagania krajowej ustawy o ruchu drogowym 15

4.1.9. Dostępność 15

4.1.10. Ruch transgraniczny 16

4.1.11. Zastosowanie systemów FTS do różnych celów 16

4.2. Uwarunkowania i bariery instytucjonalne 17

4.2.1. Elastyczny transport w odniesieniu do związków transportowych 17

4.2.2. Możliwy opór przy wdrażaniu systemów FTS 17

4.2.3. Integracja z transportem publicznym 18
4.2.4. Bariery polityczne 18
4.2.5. Zarządzanie usługami mobilności 19
4.2.6. Zagrożenia związane ze współpracą pomiędzy interesariuszami 19
4.2.7. Akceptacja elastycznych systemów transportowych dedykowanych turystom przez lokalnych mieszkańców 20
4.3. Uwarunkowania i bariery ekonomiczne 21
4.3.1. Koszty inwestycyjne 21
4.3.2. Wsparcie finansowe od stowarzyszeń i związków transportowych 22
4.3.3. Dodatkowe koszty 22
4.3.4. Współpraca pomiędzy partnerstwem prywatno-prywatnym i publiczno-prywatnym . 23
4.3.5. Gminy jako usługodawcy i operatorzy elastycznych systemów transportowych 23
4.4. Pozostałe uwarunkowania i bariery 25
4.4.1. Dostępność informacji 25
4.4.2. Zagrożenia związane z delegowaniem zakresu odpowiedzialności 26
4.4.3. Akceptacja rozwiązań przez użytkownika 26
4.4.4. Zasoby ludzkie w kontekście obsługi elastycznych usług transportowych 27
4.4.5. Bilety, rezerwacje i sposoby płatności 27
4.4.6. Rezerwacja i płatności online 28
4.4.7. Profesjonalne zarządzanie 28
4.4.8. Zrównoważony transport w edukacji 29
4.4.9. Podnoszenie świadomości i rozpowszechnianie informacji 29
4.4.10. Obecny poziom świadomości 30
5. Podsumowanie uwarunkowań i barier 31
Materiały źródłowe: 34

Informacje o opracowaniu:

Dokument został opracowany przez członków zespołu LAST MILE Regionalnego Biura Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego:

Maciej Łapko
Ewa Buszac-Piątkowska
Michał Janeczko
Agnieszka Sawicka
Ewelina Kuriata

Pod redakcją Dyrektora RBGPWZ arch. **Leszka Jastrzębskiego**.

1. Wstęp

Poniższy dokument jest rezultatem podsumowania odpowiedzi opracowanych przez Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego (RBGPWZ) w ramach formularza ankietowego, przygotowanego przez Zarząd Regionalny Wschodniego Tyrolu, na potrzeby realizacji działań w ramach projektu „LAST MILE – zrównoważona mobilność na obszarze ostatniej mili w regionach turystycznych".

Dokument ma charakter informacyjny, przeznaczony dla szerokiego grona odbiorców: włodarzy gmin, organizatorów transportu, operatorów i przewoźników oraz potencjalnych pasażerów. Jego celem jest przedstawienie aktualnego (kwiecień 2017) stanu uwarunkowań i barier, z jakimi spotykają się bądź mogą się spotkać organizatorzy przystępujący do wdrażania i realizacji elastycznych systemów transportowych na terenie Polski. Struktura dokumentu podzielona została na cztery grupy uwarunkowań: prawne, instytucjonalne, finansowe oraz pozostałe.

Szczegółowy obszar działań projektowych w ramach projektu LAST MILE skupiony jest na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego Szczecina (MOFOW). W jego zakres wchodzą gminy Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego oraz gminy Wolin, Kamień Pomorski, Dziwnów, Międzyzdroje oraz Przybiernów.

O projekcie

Międzynarodowy projekt „LAST MILE - zrównoważona mobilność w obszarach ostatniej mili w regionach turystycznych" realizowany jest w ramach programu Interreg Europa. Polskim partnerem projektu jest Województwo Zachodniopomorskie reprezentowane przez Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie. Wśród międzynarodowego zespołu projektowego znaleźli się reprezentanci regionów i instytucji z Austrii, Hiszpanii, Bułgarii, Słowacji i Luksemburga.

Jednym z celów projektu LAST MILE jest poszukiwanie rozwiązań dla zrównoważonego i elastycznego transportu w regionach turystycznych. Dotyczy to w szczególności problematyki „ostatniej mili", czyli sposobu dotarcia od ostatniego przystanku transportu publicznego do atrakcji turystycznej, miejsca wypoczynku czy też imprezy kulturalnej. Zakres projektu obejmuje również zagadnienia dostępności do ośrodków gminnych, ośrodków zdrowia i oświaty dla mieszkańców małych miejscowości, szczególnie w obszarach o małej gęstości zaludnienia. W takich przypadkach rozwiązaniem jest często odpowiedni system transportu elastycznego będący uzupełnieniem oferty tradycyjnego transportu publicznego.

Rozwiązania transportu elastycznego w dużej mierze opierają się na innowacyjnych rozwiązaniach technologicznych, wyraźnie wpisujących się w założenia gospodarki niskoemisyjnej oraz odpowiadają na dynamicznie zmieniające się zapotrzebowanie na usługi transportowe oraz aspiracje i oczekiwania użytkowników.

Projekt posiada dwie fazy. W ramach fazy pierwszej badane są uwarunkowania i bariery na szczeblu krajowym i regionalnym, związane z możliwościami wdrażania elastycznych systemów transportowych. Zbierane są też doświadczenia i dobre praktyki już

trwale funkcjonujących tego typu rozwiązań. Na podstawie zebranych informacji powstaną rekomendacje m.in. do krajowych i regionalnych polityk oraz dokumentów związanych z organizacją systemów transportowych.

Kolejnym krokiem będzie opracowanie Planu Działań związanego z wdrażaniem konkretnych rozwiązań systemów elastycznych na obszarze projektu. Istotnym elementem Planu jest analiza możliwości finansowania poszczególnych działań wraz ze wskazaniem konkretnych instrumentów. Faza druga jest fazą realizacji Planu Działań oraz monitorowania, nadzoru i oceny rezultatów.

Metodologia

W ramach prowadzonego działania *1-A.1 Uwarunkowania i bariery* projektu LAST MILE, zostały przeanalizowane główne uwarunkowania i przeszkody w tworzeniu i eksploatacji elastycznych usług transportowych (*FTS - Flexible Transport Systems*), w wybranych przez partnerów obszarach. W tym celu została opracowana ankieta przygotowana przez Zarząd Regionalny Wschodniego Tyrolu, w ramach której zawarto pytania dotyczące głównych problemów utrudniających realizację FTS w krajach poszczególnych partnerów projektu. Ponadto partnerzy mieli możliwość uzupełnienia jej o kolejne aspekty oraz lokalne uwarunkowania i podsumowania swoich spostrzeżeń, dotyczących głównych barier dla wdrażania elastycznych usług transportowych. Przeprowadzone badanie stanie się podstawą do indywidualnej analizy barier dla elastycznych usług transportowych w poszczególnych regionach w ramach projektu LAST MILE. Podsumowaniem kompletu odpowiedzi będzie streszczenie i opisanie głównych wniosków, które opracuje Zarząd Regionalny Wschodniego Tyrolu (RMO). Natomiast wyniki wszystkich ankiet staną się podstawą do opracowania przez RBGPWZ syntezy zdobytej wiedzy oraz przygotowania rekomendacji dla polityk oraz instrumentów na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim.

W niniejszym dokumencie przedstawiono strukturę przeprowadzonego badania oraz jego wyniki – odpowiedzi na pytania ankietowe. Odpowiedzi i komentarze do pytań formularza zostały ujednolicone i ujęte w formie opisowej w celu uczytelnienia oraz przekazania pełnej i wyczerpującej informacji. Ponadto zaprezentowano również podsumowanie badania obejmującego wnioski dotyczące diagnozy krajowych i regionalnych barier i uwarunkowań dla wdrażania i rozwoju transportu elastycznego w Polsce.

Tło

Obecnie ogólnoeuropejska inicjatywa CIVITAS, która na nowo definiuje środki i strategie komunikacyjne, w celu stworzenia niskoemisyjnego i bardziej wydajnego transportu miejskiego, zwraca coraz większą uwagę na znaczenie elastycznych systemów transportowych w tym kontekście. Systemy te mogą połączyć dwa rozbieżne oczekiwania wobec usług transportowych: stosunkowo niskie koszty funkcjonowania, regularne rozkłady jazdy i stałe trasy (tradycyjny lokalny transport publiczny) oraz wysoką dostępność, jakość i komfort ofert alternatywnych (taksówki i prywatne samochody).

Pomimo iż, projekt zwraca uwagę na systemy i środki transportu działające na terenie miast, to jednak przede wszystkim skupia się na tych, które mogą mieć swoje zastosowanie na obszarach wiejskich i peryferyjnych. Na tym polu w wielu krajach zostały już wdrożone

różnorodne projekty i rozwiązania transportowe dopasowane do różnych uwarunkowań i sytuacji. Tym samym, celem tego badania nie jest wymyślanie od nowa konkretnych rozwiązań transportowych i „wyważanie otwartych drzwi", ale rozpatrywanie znanych już systemów w kontekście konkretnych uwarunkowań i barier (instytucjonalnych, prawnych, ekonomicznych i innych) zdefiniowanych dla regionu, które warunkują wdrożenie FTS. Ponieważ mówimy tutaj o usługach transportu elastycznego rozpatrywanych zarówno w kontekście turystycznych ofert transportowych, jak i usług transportowych dla lokalnych mieszkańców, niezwykle ważna jest szczegółowa analiza warunków ramowych, barier i aktualnych uwarunkowań na obszarach objętych projektem. Był to również punkt wyjścia przy opracowywaniu kwestionariusza - z jednej strony ma on stanowić podstawę do analizowania barier, które pozwolą, na ocenę ilościową, ale z drugiej strony wymaga uzupełnienia o dalsze szczegółowe dane jakościowe. Głowna uwaga analiz w pierwszej kolejności skupiona jest na kontekście regionalnym, a w konsekwencji na regionalnych uwarunkowaniach i barierach.

2. Podstawowe pojęcia

2.1. Definicje

W związku z międzynarodowym charakterem projektu, a zarazem różnorodnym kontekstem i rozumieniem pojęcia transportu elastycznego oraz różnorodnymi jego uwarunkowaniami w zakresie form i metod działania, niezwykle ważne jest, aby termin ten był jednakowo rozumiany i definiowany przez wszystkich partnerów projektu.

Na potrzeby projektu LAST MILE, **elastyczne usługi transportowe** zdefiniowano **jako usługi, które działają lub są uruchomiane na żądanie**. W tym zakresie działanie na żądanie obejmuje systemy wywoławcze typu Call/Dial (np. współdzielone busy i taksówki na żądanie), systemy sezonowe - działające w konkretnym okresie (np. komunikacja autobusowa lub kolejowa uruchomiana w związku z konkretnym wydarzeniem) oraz inne formy transportu na żądanie, takie jak systemy współużytkowania (carsharing, bikesharing) i współdzielenia środka transportu (carpooling). Dlatego też może on obejmować usługi, które w skrócie można określić jako ulepszone usługi transportu publicznego (albo elastyczne usługi transportu publicznego) lub jak przywołany już wcześniej system współdzielonych busów i taksówek na żądanie, a także inne elastyczne usługi transportowe typu carsharing, bikesharing i carpooling, które według obecnych definicji prawa polskiego nie są częścią transportu publicznego.

Na potrzeby określenia tej definicji, uwzględniono także różne źródła europejskiej literatury. Często transport elastyczny uważany jest za specjalną formę transportu publicznego, podobnie jak w definicji Penelope Bachus:

Elastyczne Usługi transportowe lub usługi działające na żądanie (zwane dalej także elastycznymi rozwiązaniami transportowymi lub elastycznymi systemami transportowymi) są zdefiniowane jako "zaawansowane, nastawione na użytkownika formy transportu publicznego, charakteryzujące się elastycznym rozkładem jazdy, obsługiwanym przez małe lub średnie pojazdy działające w systemie współdzielenia przejazdu pomiędzy miejscami zabierania i odstawiania pasażerów zgodnie z ich potrzebami" (Penelope Bachus, nd).

Główną cechą definiującą elastyczne systemy transportowe przyjętą w ramach projektu LAST MILE jest fakt, że usługa taka działa jedynie na żądanie tzn. jest uruchomiana dopiero po wywołaniu. Dzięki temu unika się np. sytuacji pustych przejazdów.

Na tym tle wyróżniono następujące kategorie systemów transportu elastycznego, które można podzielić według poszczególnych atrybutów:

- **Systemy wywoławcze Call/Dial** (uruchomiane jedynie po wcześniejszym wezwaniu):
  - mogą poruszać się po regularnej trasie, realizując tym samym ustalony rozkład jazdy np. linii autobusowej (tylko po wcześniejszym wywołaniu),
  - mogą posiadać określony punt startowy i przystanek końcowy, ale przejazdy mogą odchylać się od regularnej, ustalonej trasy w celu obsługi w ramach określonego korytarza transportowego dodatkowych przystanków na żądanie,
  - mogą posiadać określone stałe przystanki, ale poruszają się pomiędzy nimi w sposób elastyczny.
- **Systemy wahadłowe (zazwyczaj sezonowe) działające w konkretnym okresie** (uruchamiane jedynie sezonowo lub na potrzeby szczególnych okazji i wydarzeń, posiadają określone przystanki i stałą trasę, obsługują głownie krótkie dystanse):
  - systemy sezonowe,
  - systemy na potrzeby obsługi wydarzeń.
- **Systemy współużytkowania** (Sharing).
- **Systemy współdzielenia** (Pooling).

2.2 Charakterystyka elastycznych systemów transportowych

Poniżej opisano charakterystykę poszczególnych usług transportowych, w podziale na kategorie opisane w poprzednich akapitach. Należy pamiętać, że poniższy spis w żaden sposób nie wyczerpuje możliwości funkcjonowania innych systemów transportu elastycznego.

Systemy wywoławcze Call/Dial (działają tylko po wcześniejszym zgłoszeniu):

a) poruszają się po regularnych liniach i rozkładach (ale tylko po wezwaniu) – bus na żądanie (*dial-a-bus*),
b) mają określony punkt startowy oraz przystanek końcowy, odchodzą od ustalonej trasy by obsłużyć przystanki na życzenie w ramach określonego korytarza komunikacyjnego – bus na żądanie (*dial-a-bus*),
c) mają stałe przystanki, ale elastyczny przebieg trasy pomiędzy nimi – współdzielona taksówka na żądanie (*hailed-shared-taxi*).

Systemy wahadłowe sezonowe / działające w konkretnym okresie, z ustalonymi stałymi przystankami i stałą trasą, kursują głównie na krótkich dystansach:

a) systemy sezonowe – kolejowe połączenie sezonowe, bus narciarski/turystyczny, promy działające w sezonie letnim,
b) systemy na potrzeby obsługi wydarzeń – połączenia kolejowe lub transport wahadłowy na potrzeby obsługi wydarzenia,

Współużytkowanie (Sharing) – systemy Carsharing (wypożyczalnie samochodów) oraz Bikesharing (wypożyczalnie rowerów).

Współdzielenie (Pooling) – systemy Carpooling.

3. Struktura badania

3.1 Informacja ogólna

Badanie podzielono na cztery różne kategorie pod kątem wystąpienia możliwych barier i związanych z nimi zapytań. Bariery zostały podzielone na: prawne (analiza obowiązujących aktów prawnych stopnia rządowego i samorządowego), instytucjonalne (analiza warunków organizacyjnych i zakresu odpowiedzialności), ekonomiczne (analiza możliwości finansowania) oraz pozostałe dotyczące różnych pojedynczych zagadnień (analiza potencjalnych barier społecznych).

Wszystkie pytania i odpowiedzi odnoszą się do uwarunkowań regionalnych, jednakże część pytań dotyczących regulacji ogólnych, odwołuje się do ustawodawstwa krajowego.

3.2 Typy barier

Dane dotyczące wybranych kategorii uwarunkowań oraz barier w wyznaczonych kategoriach:

a) Uwarunkowania i bariery prawne

Analiza uwarunkowań prawnych może odgrywać istotną rolę jeśli chodzi o wdrażanie elastycznych usług transportowych, poprzez określenie możliwych ram dotyczących tego, czy i w jaki sposób można daną usługę uruchomić. Często istnieją drobne aspekty prawne, które mogą ułatwić lub skomplikować realizację i eksploatację elastycznych rozwiązań transportowych.

Przykład: *Ustawodawstwo może ograniczać funkcjonowanie elastycznych rozwiązań transportowych, zezwalając jedynie na ich działanie wyłącznie w granicach jednej gminy.*

b) Uwarunkowania i bariery instytucjonalne

Aspekty instytucjonalne mogą być również jedną z głównych przeszkód w realizacji i eksploatacji elastycznych rozwiązań transportowych, przy czym określenie „instytucja" należy interpretować bardzo szeroko. Instytucje w tym kontekście mogą obejmować zarówno podmioty prawne, prywatne jak i jednostki stowarzyszeniowe itp. Wszystkie te instytucje i związani z nimi interesariusze są niezwykle ważnym czynnikiem przy planowaniu, realizacji i eksploatacji elastycznych rozwiązań transportowych. Ponadto nie tylko zaangażowanie interesariuszy, ale także ich aktywny udział, wiedza, doświadczenie odnośnie działania usług transportowych oraz odpowiednia dystrybucja odpowiedzialności są wymagane do pomyślnego zarządzania tego typu systemami. Przy organizacji systemów transportowych, zwłaszcza naruszających istniejący status-quo, pojawia się naturalny potencjał sprzecznych oczekiwań, oporu i opozycji z powodu konfliktu interesów i poglądów zaangażowanych stron. Ostatecznie za proces transformacji odpowiedzialni są ludzie i to ze względu na ich nastawienie i relacje powstaje większość potencjalnych barier.

Przykład: *Konkretna grupa interesariuszy np. lokalna opozycja polityczna lub lokalni przedsiębiorcy firm taksówkarskich mogą stanowczo protestować przeciw planowaniu elastycznych rozwiązań transportowych.*

c) Uwarunkowania i bariery ekonomiczne

Niezależnie od wcześniej wymienionych aspektów to strona gospodarcza i finansowa okazuje się decydującym kryterium sukcesu lub niepowodzenia projektu (w tym przypadku wdrożenia i zarządzania usługami elastycznego transportu). Prawie żaden projekt nie może być

realizowany bez zapewnienia mu niezbędnych środków finansowych. Jest to szczególne wyzwanie dla mniejszych gmin i obszarów słabszych strukturalnie. W takich wypadkach jednym z głównych aspektów jest zrównoważone i stałe finansowanie lub możliwie niskie koszty potrzebne do dotowania systemów transportowych w dłuższej perspektywie.
Przykład: *Koszty początkowe wdrożenia transportu elastycznego pokrywane są z posiadanych na daną chwilę środków, nie ma natomiast planu finansowania dla jego długotrwałej eksploatacji. Przychody nie pokrywają kosztów operacyjnych.*

d) Pozostałe uwarunkowania i bariery

Oprócz wyżej wymienionych kategorii, mogą pojawiać się również przeszkody i trudności dotyczące aspektów technicznych, organizacyjnych, strukturalnych, topograficznych, demograficznych, marketingowych, rozpowszechniania informacji oraz innych dotyczących realizacji systemów, które mogą znacząco oddziaływać lub utrudniać realizację elastycznych rozwiązań transportowych. W tej części przygotowano serię predefiniowanych pytań, które obejmują kilka zagadnień, nieuwzględnionych w poprzednich kategoriach. Jednak nie wyczerpują one zakresu badania możliwych czynników mogących wpływać na systemy elastycznego transportu. Tym samym dalsze aspekty jako wskazane do analizy, mogą być uwzględnione w ramach podsumowania do poniższego badania.
Przykład: *Bardzo trudna struktura osadnicza (związana np. z niską gęstością zaludnienia na danym obszarze), która wymaga nawet od elastycznej usługi transportowej bardzo rozważnej organizacji i precyzyjnie opracowanej trasy.*

4. Badanie uwarunkowań oraz barier dotyczących transportu elastycznego

4.1. Uwarunkowania i bariery prawne

4.1.1. Krajowe prawodawstwo dotyczące Elastycznych Systemów Transportowych

Pytanie: *Czy istnieje krajowe ustawodawstwo (krajowe zapisy legislacyjne) regulujące działanie elastycznych usług transportowych (FTS). Jeśli tak, to w jaki sposób są one regulowane (poprzez jakie akty prawne i rozporządzenia) oraz w jaki sposób są one definiowane?*

Obecnie w ustawodawstwie krajowym brakuje regulacji dotyczących systemów wywoławczych typu Call/Dial oraz systemów współużytkowania (sharing) i współdzielenia (pooling).

Dla systemów wahadłowych (sezonowych i okresowych) ustawodawca uwzględnił wahadłowy typ transportu (przewóz wahadłowy) - nie jest on jednak w szczególny sposób opisywany w kontekście sezonowości lub działania okresowego. Zasady jego działania są regulowane mi.in. poprzez *ustawę o transporcie drogowym*[1] i związane z nią rozporządzenia.

***„Przewóz wahadłowy** to wielokrotny przewóz zorganizowanych grup osób tam i z powrotem, między tym samym miejscem początkowym a tym samym miejscem docelowym, przy spełnieniu łącznie następujących warunków: a) każda grupa osób przewiezionych do miejsca docelowego wraca do miejsca początkowego, b) miejsce początkowe i miejsce docelowe oznaczają odpowiednio miejsce rozpoczęcia usługi przewozowej oraz miejsce zakończenia usługi przewozowej, z uwzględnieniem w każdym przypadku okolicznych miejscowości leżących w promieniu 50 km”* (Ustawa o transporcie drogowym Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371.)

Definicje terminów: carsharing, bikesharing, carpooling, określone są jedynie w słowniku odnoszącym się do Strategii Rozwoju Transportu do 2020[2].

Carsharing - system wspólnego użytkowania samochodów osobowych (…). Samochody są udostępniane za opłatą użytkownikom przez operatorów floty pojazdów, którymi są różne spółki, agencje publiczne, spółdzielnie, stowarzyszenia lub grupy osób fizycznych. Stosowanie tego systemu zwiększa intensywność wykorzystania pojazdów w ciągu doby, co prowadzi do zahamowania wzrostu liczby samochodów rejestrowanych prywatnie.

Bikesharing - system samoobsługowego korzystania z rowerów publicznych w miastach (wypożyczalnie rowerów). Promowany jest w dużych aglomeracjach miejskich w poruszaniu się na bliskie odległości dla zmniejszenia zatorów w ulicznym ruchu samochodowym, ograniczania emisji spalin i poprawy zdrowia mieszkańców. Eliminuje podstawowe wady roweru prywatnego, jakimi są: trudności w parkowaniu, narażenie na kradzież i wysokie koszty zakupu oraz użytkowania.

Carpooling - system upodabniający i dostosowujący samochód osobowy do transportu zbiorowego. Polega na zwiększaniu liczby pasażerów w czasie przejazdu samochodem, głównie poprzez kojarzenie osób dojeżdżających do pracy lub nauki na tych samych trasach. Jest rozwijany w sytuacjach, gdy ze względu na małe natężenie ruchu nieopłacalne jest uruchamianie linii zorganizowanego transportu zbiorowego. Funkcjonuje w oparciu o społecznościowe portale internetowe lub tablice informacyjne w miejscu pracy.

[1] Ustawa o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 r. Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371.
[2] Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), 22 stycznia 2013, Warszawa.

4.1.2. Prawodawstwo terytorialne i programy regionalne

Pytanie: *Czy oprócz aktów prawnych na szczeblu krajowym są również regionalne akty prawne (akty prawa miejscowego) w postaci dekretów czy uchwał (również pod postacią programów regionalnych), które w sposób wiążący regulują działanie FTS?*

W obowiązującym prawodawstwie nie istnieją regulacje na szczeblu regionalnym (akty prawa miejscowego) w postaci dekretów czy uchwał (również w formie programów regionalnych) dla branych pod uwagę systemów transportu. Zapisy w dokumentach regionalnych mają głównie charakter ogólnych zaleceń. Działanie istniejących elastycznych systemów transportowych jest regulowane poprzez indywidualnie opracowane przez usługodawcę lub operatora systemu regulaminy użytkowania i korzystania z usługi.

4.1.3. Określone standardy minimalne

Pytanie: *Czy istnieje określony minimalny standard lub rekomendacje dotyczące zapewnienia obsługi transportu publicznego na potrzeby poszczególnych jednostek osadniczych w kraju/regionie?*

Określone minimalne zobowiązanie gmin to głównie konieczność zapewnienia transportu przedszkolnego oraz szkolnego do placówek przedszkolnych i oświatowych[3] w wypadku, gdy konieczny dojazd od domu do placówki przekracza wskazaną odległość (od 3 do 4 km i bez ograniczeń dla osób niepełnosprawnych).

Do zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego należą również budowa, przebudowa oraz remont m.in. przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina, a także wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych, bez względu na kategorię tych dróg[4].

Do zadań własnych samorządu województwa należy organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów osób wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych.

4.1.4. Odpowiedzialność prawna

Pytanie: *Czy elastyczne usługi transportowe (FTS) posiadają regulacje odnośnie odpowiedzialności prawnej? Kto ponosi odpowiedzialność w razie wypadku zarówno z udziałem jak i bez udziału pasażera?*

[3] zgodnie z art. 14 i art.17 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.
[4] art. 18 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Brak obecnie ogólnych (krajowych) regulacji związanych z konkretnymi wskazanymi systemami transportowymi. Wszystkie środki transportu, będące pojazdami mechanicznymi (niezależnie od ich charakteru) muszą posiadać ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej – polisę OC[5]. Użytkowników transportu dotyczą też ogólne zasady odpowiedzialności cywilnej obowiązujące na podstawie wskazanej ustawy oraz kodeks cywilny.

Możliwe są jednak regulacje szczegółowe dotyczące zakresu odpowiedzialności prawnej użytkownika w ramach opracowywanych przez operatorów regulaminów korzystania z usługi transportowej. Mogą one regulować wzajemne zobowiązania klienta i operatora, określać procedury postępowania w poszczególnych sytuacjach oraz ustalać kary i opłaty (odpowiedzialność finansowa).

4.1.5. Ograniczenia przestrzenne

Pytanie: *Czy usługi transportu elastycznego posiadają regulację odnośnie ograniczenia obszaru działania/ograniczenia przestrzennego. Czy usługa transportowa może być świadczona na nieograniczonym terenie?*

Jeśli któryś ze wskazanych systemów działa jak system niepubliczny nie podlega regulacjom odnośnie ograniczenia obszaru działania/ograniczenia przestrzennego, a zatem usługa może być w takim wypadku świadczona na nieograniczonym terenie.

Natomiast jeśli któryś z branych pod uwagę systemów będzie działał w ramach transportu publicznego to ograniczenia przestrzenne dotyczą jedynie zasięgu praw i obowiązków organizatora w granicach kompetencji i granic administracyjnych (tu w zależności: gmina, związek gminny, związek metropolitalny, województwo). Jednak w niektórych sytuacjach, organy właściwe mogą odmówić udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, w przypadku:

> *a) wykazania, że projektowana linia regularna stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych, z wyjątkiem sytuacji, kiedy linie te są obsługiwane tylko przez jednego przewoźnika (…),*
> *b) zostanie wykazane, że wydanie zezwolenia ujemnie wpłynie na rentowność porównywalnych usług kolejowych na liniach bezpośrednio związanych z trasą usług drogowych[6].*

Dodatkowym regulacjom podlega transport wahadłowy: ograniczenie obszaru działania jest związane z założoną definicją przewozu wahadłowego. Środek transportu przemieszcza się pomiędzy ustalonym miejscem początkowym i docelowym, gdzie miejsce początkowe i miejsce docelowe oznaczają odpowiednio miejsce rozpoczęcia usługi przewozowej oraz miejsce zakończenia usługi przewozowej, z uwzględnieniem w każdym przypadku okolicznych miejscowości leżących w promieniu 50 km.

[5] Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych art. 4 pkt 1, Dz.U. nr 124 poz. 1152 z późn. zm.
[6] art. 22a ustawy o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 r.

4.1.6. Taryfy

Pytanie: *Czy elastyczne usługi transportowe są uregulowane pod kątem taryf? Czy jest ustalona minimalna/maksymalna stawka, taryfa lub cennik dla danej usługi lub systemu? Czy system cen jest otwarty, itp.?*

W przypadku, kiedy elastyczne systemy transportu działają jako systemy niepubliczne, to nie podlegają regulacjom pod kątem taryf – nie posiadają ustalonych minimalnych /maksymalnych stawek.

Jeżeli jednak, któryś z branych pod uwagę systemów będzie działał w ramach transportu publicznego musi spełniać m.in. wymagania *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* oraz *ustawy o transporcie drogowym*. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wskazuje, że gminy mogą ustalać[7] obowiązujące (maksymalne) ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Zgodnie z art. 46.1. (…) *cennik opłat lub taryfa są podawane do publicznej wiadomości na dworcu, a w każdym środku transportu wykonującym przewozy w ramach komunikacji miejskiej oraz w transporcie drogowym znajduje się wyciąg z cennika opłat lub taryfy, przy czym cennik opłat w przewozach o charakterze użyteczności publicznej powinien także zawierać ceny biletów ulgowych* (…).

4.1.7. Wymagania dotyczące harmonogramu i rozkładu jazdy

Pytanie: *Czy elastyczne systemy transportowe posiadają regulacje dotyczące harmonogramu /rozkładu jazdy, czy muszą być skorelowane z innymi środkami transportu?*

Jeśli elastyczne systemy transportowe, działają jak systemy niepubliczne, nie podlegają regulacjom dotyczącym harmonogramu/rozkładu jazdy (skorelowanej z innymi środkami transportu).

Jeśli któryś ze wskazanych systemów będzie działał w ramach transportu publicznego to musi spełniać m.in. wymagania *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ustawy o transporcie drogowym* oraz *ustawy prawo przewozowe*. *Na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe*[8] transport publiczny podlega rozporządzeniu w sprawie rozkładów jazdy, które określa ogólne wymagania dotyczące treści rozkładu jazdy, trybu zatwierdzania i aktualizacji, sposobu ich ogłaszania, oraz warunków ponoszenia kosztów i opłat. Ustawa nie nakłada obowiązku koordynowania lub skorelowania rozkładu jazdy z pozostałymi sieciami i usługami transportowymi, wymagane jest jednak uzyskanie uzgodnienia przez właściwy organ (zależny od typu i rodzaju linii komunikacyjnej). Tym samym regulacje nie dotyczą korelacji rozkładów jazdy oraz wspólnych systemów informowania podróżnych itp.

[7] art. 50a.1 i 50b.1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r.
[8] Dz. U. z 2000 r. nr 50 poz. 601.

4.1.8. Wymagania krajowej ustawy o ruchu drogowym

Pytanie: *Czy elastyczne systemy transportowe są uregulowane w zakresie wymagań krajowej ustawy o ruchu drogowym? Czy ustawa o ruchu drogowym ma zastosowanie do wszystkich wybranych na cele opracowania elastycznych systemów transportowych?*

Obecnie *ustawa prawo o ruchu drogowym*[9] nie posiada zapisów dotyczących wskazanych elastycznych systemów transportowych. Ustawa określa m.in. zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz strefach ruchu, zasady i warunki dopuszczania pojazdów do ruchu oraz działalność organów właściwych w tym zakresie. Dodatkowo określa również wymagania w stosunku do innych uczestników ruchu niż kierujący pojazdami oraz zasady i warunki kontroli ruchu drogowego. Wszystkie wprowadzane i uruchamiane elastyczne usługi transportowe muszą spełniać wymagania ustawy.

4.1.9. Dostępność

Pytanie: *Czy elastyczne systemy transportowe posiadają regulacje w kontekście dostępności (czy każdy ma dostęp do tego rodzaju usługi)?*

Obecnie nie ma szczególnych regulacji dotyczących dostępności przywołanych elastycznych systemów transportowych. Istniejące ustawy i przepisy regulują dostępność głownie pod kątem osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej możliwości ruchowej. W odniesieniu do praw pasażerów w kontekście dostępności obowiązują m.in unijne przepisy dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym[10] oraz praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym[11]. Przepisy regulują m.in. prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym prawo do transportu, wyznaczenie terminali (dworców autobusowych) do udzielania odpowiedniej pomocy oraz zakres pomocy w ramach terminalu i na pokładzie pojazdu. W prawie krajowym prawa pasażerów w transporcie drogowym określa *ustawa o transporcie drogowym*, której przepisy stosuje się z uwzględnieniem przepisów wynikających z rozporządzeń UE. Ustawa precyzuje wymagania dotyczące m.in: wyznaczenia dworców autobusowych i autokarowych (terminali), w obrębie których będzie udzielana pomoc osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej.

Zgodnie z *ustawą o publicznym transporcie zbiorowym* przewóz o charakterze użyteczności publicznej jest z założenia uznawany za usługę powszechnie dostępną[12] w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Dodatkowo zgodnie z ustawą podczas wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego można – w ramach postępowania przetargowego - wskazać, że priorytetowo będą traktowane zastosowane w środkach transportu rozwiązania techniczne skierowane do osób niepełnosprawnych i o ograniczonej możliwości ruchowej[13].

[9] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.
[10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011.
[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1371/2007.
[12] art. 4 pkt.1.12 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.
[13] art. 21 ust. 1 pkt.2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Wszystkie wprowadzane i uruchamiane elastyczne usługi transportowe muszą spełniać wymagania ustawowe, jeśli będą pełnić funkcję transportu publicznego. W pozostałych przypadkach dotyczą ich częściowo (dla transportu autobusowego i autokarowego) również wymagania rozporządzeń unijnych.

4.1.10. Ruch transgraniczny

Pytanie: *Czy elastyczne systemy transportowe są uregulowane w kontekście ruchu transgranicznego (czy z założenia istnieje możliwość zastosowania konkretnego systemu lub usługi również w układzie ruchu transgranicznego)?*

W przypadku systemów wahadłowych *ustawa o transporcie drogowym* określa wymagania odnośnie tego typu transportu w kontekście ruchu transgranicznego. Regulacje dotyczą m.in. procedur uzyskiwania zezwoleń na transport wahadłowy w międzynarodowym transporcie drogowym, czasu ich obowiązywania czy też opłat[14]. Ogólnie w zakresie regularnego przewozu osób realizowanego w strefie transgranicznej stosuje się przepisy *ustawy o transporcie drogowym*[15] z uwzględnieniem *rozporządzenia w zakresie międzynarodowego transportu drogowego*[16]. W pozostałych przypadkach na etapie opracowywania dokumentu nie zidentyfikowano innych regulacji w kontekście ruchu transgranicznego.

4.1.11. Zastosowanie systemów FTS do różnych celów

Pytanie: *Czy elastyczne systemy transportowe są regulowane w kontekście ograniczeń ich stosowania dla konkretnych celów (np. jako autobus szkolny – który jest zwykle kategoryzowany jako usługa transportu publicznego oraz często ma zezwolenie jedynie na transport uczniów do szkół, z wyłączeniem innych mieszkańców)?*

Obecnie nie ma szczególnych regulacji w kontekście ograniczeń stosowania elastycznych systemów transportowych dla konkretnych celów.

W kwestii uwarunkowań ogólnych dotyczących np. przewozów szkolnych transport taki funkcjonuje najczęściej na zasadach przewozu regularnego, specjalnego lub przewozu okazjonalnego. W wypadku przewozów regularnych specjalnych są one niepublicznym przewozem regularnym przeznaczonym dla określonej grupy osób (np. dzieci szkolnych), z wyłączeniem innych osób. Przepisy nie zabraniają szerokiego określenia grupy osób, która mogłaby korzystać z tego typu transportu, jednakże np. w przewozach szkolnych unika się z założenia włączania do nich innych określonych grup użytkowników (chociaż nie jest to jednoznacznie zabronione). Takie działanie związane jest z wymogiem zapewnienia bezpieczeństwa uczniów w trakcie przejazdu, co najprościej uzyskać poprzez unikanie ich łączenia z innymi grupami użytkowników.

[14] art. 18, art. 20a, art. 41 ustawy o transporcie drogowym.
[15] Ustawa o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, z późn. zm.2).
[16] Rozporządzenie EWG nr 684/92 w zakresie międzynarodowego transportu drogowego.

4.2. Uwarunkowania i bariery instytucjonalne

4.2.1. Elastyczny transport w odniesieniu do związków transportowych

Pytanie: *Czy transport elastyczny jest organizacyjnie, instytucjonalnie czy też administracyjnie uwzględniony w krajowym bądź regionalnym związku transportowym?*

Obecnie ustawowo nie istnieje podmiot regionalnego związku transportowego, który całościowo byłby odpowiedzialny za planowanie, organizację i zarządzanie transportem publicznym na obszarze całego regionu.

W ramach Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SOM) podejmuje się działania w celu powołania w przyszłości formy związku transportowego, który przejąłby zadania związane z organizowaniem i zarządzaniem transportem publicznym na obszarze SOM[17]. W ramach opracowanej *Zintegrowanej Strategii Transportu Publicznego na obszarze SOM* wskazuje się na rozwiązania transportu „na żądanie[18]" jako ważnego elementu docelowego, zintegrowanego systemu zarządzania publicznym transportem zbiorowym na obszarze SOM.

4.2.2. Możliwy opór przy wdrażaniu systemów FTS

Pytanie: *Czy można oczekiwać lub czy już istnieje, sprzeciw wobec elastycznych systemów transportowych ze strony innych operatorów usług transportowych (korporacji taksówkowych, istniejących stowarzyszeń transportowych, prywatnych dostawców usług transportowych itp.)?*

Ryzyko związane ze sprzeciwem wobec elastycznych systemów transportowych ze strony innych operatorów tych usług (tj. korporacji taksówkarskich, istniejących stowarzyszeń transportowych, prywatnych dostawców usług transportowych, itp.) istnieje, jednak różni się w zależności od systemu.

W przypadku systemu wywoławczego typu Call/Dial mowa jest jedynie o pojedynczych przykładach tego typu, działających na wskazanym obszarze (bus na żądanie w Szczecinie), zatem nie wywołują one oporu prywatnych przewoźników. Należy jednak pamiętać, że ten typ transportu stosowany jest często na obszarach i trasach, które nie są rentowne, a w związku z tym nie są zwykle obsługiwane przez prywatne podmioty. Działanie publicznego transportu wywoławczego na trasach lub obszarach obsługiwanych przez innych przewoźników, stanowiłoby bezpośrednie zagrożenie rentowności prywatnych przejazdów, zwłaszcza w kontekście gwarantowanych przez transport publiczny ulg ustawowych.

Podobnie wygląda przypadek systemów wahadłowych - jeśli publiczny transport wahadłowy (sezonowy/okresowy) zostałby uruchomiony na liniach rentownych, obsługiwanych do tej

[17] Zintegrowana Strategia Transportu Publicznego na obszarze SOM na lata 2014-2020 - *Zadanie 1.1. - Powołanie koordynatora, który będzie zarządzać Zintegrowaną Strategią Transportu Publicznego i obejmie zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego w SOM.*

[18] str. 47 - Zintegrowana Strategia Transportu Publicznego na obszarze SOM na lata 2014-2020.

pory przez prywatnych przewoźników powodowałby ich wyraźny sprzeciw, szczególnie w wypadku kursowania w podobnych dniach i godzinach.

Systemy współużytkowania (sharing) przy osiągnięciu pewnej skali, mogą wywoływać opór wśród prywatnych przewoźników (firmy taksówkarskie) jako konkurencja na polu przejazdów krótkodystansowych. Opór względem tego typu transportu może uwidocznić się szybciej w mniejszych miejscowościach (mniejsza baza użytkowników).

Opór względem istniejących systemów współdzielenia (np. carpooling) jest obecnie wyraźnie zauważalny. Systemy te, szczególnie na obszarach miejskich mogą stanowić zagrożenie dla dotychczasowej rentowności przewozów taksówkarskich, głownie poprzez wzrost konkurencji. Wpływa to na głośny sprzeciw m.in. związków zawodowych taksówkarzy domagających się m.in. wydania zakazu świadczenia usług przewozowych w ramach tego typu systemów[19].

4.2.3. Integracja z transportem publicznym

Pytanie: *Czy którekolwiek z elastycznych usług transportowych (włączając w to ich rozkłady jazdy oraz obsługiwane połączenia) są zintegrowane i uwzględnione w systemach informacji transportowej (systemach dla planowania podróży i transportu publicznego) w ramach krajowych/regionalnych stowarzyszeń transportowych?*

Obecnie wskazane typy systemów zidentyfikowanych w regionie nie są uwzględnione w krajowych (np. platforma e-podroznik.pl) ani w regionalnych (projekt eturystyka.wzp.pl będący w fazie opracowania) systemach informacji transportowej. Większość istniejących ogólnodostępnych platform informacyjnych związanych z planowaniem podróży uwzględnia jedynie transport samochodowy, rowerowy lub pieszy. Lokalne środki transportu, głównie miejskiego, łączy platforma jakdojade.pl, nie uwzględnia ona jednak systemów elastycznych.

4.2.4. Bariery polityczne

Pytanie: *Czy można spodziewać się znaczących przeszkód politycznych (np. opozycji politycznej w lokalnym samorządzie - komisji miejskiej, gminnej) przy procesie wdrażania systemów transportu elastycznego?*

Bariery polityczne wobec procesu wdrożenia wskazanych systemów są trudne do jednoznacznego określenia. Można zakładać, że w wypadku argumentów, które mogą być użyte w kontekście opozycji do proponowanych działań podnoszony będzie aspekt finansowy oraz w niektórych wypadkach, obszarowy (związany np. z ustaleniem tras i kierunków priorytetowych związanych z oczekiwaniami mieszkańców). Trudno wskazywać na konkretne zagrożenia polityczne dotyczące wdrażania elastycznych systemów transportowych

[19] Pozew z dnia 21.11.2016 NZSS "Solidarność" Taksówkarzy i Związek Zawodowy "Warszawski Taksówkarz" przeciw firmie Uber.

ze względu na konieczne każdorazowe odniesienie się do specyfiki konkretnego samorządu i lokalnych uwarunkowań.

4.2.5. Zarządzanie usługami mobilności

Pytanie: *Czy można oczekiwać trudności (dotyczących płatności, administrowania, obciążeń pracowników itp.) w sytuacji, gdy gmina będzie zobowiązana do koordynowania i zarządzania różnymi usługami mobilności takimi jak np. transport na żądanie, standardowe linie autobusowe, współdzielone taksówki na żądanie itd.?*

W sytuacji zobowiązania gminy do koordynowania i zarządzania różnymi usługami mobilności można oczekiwać trudności dotyczących finansowania, administrowania czy obciążeń pracowników itp. Ze względu na potencjalne nowe obowiązki związane z przejęciem odpowiedzialności za zarządzanie i organizację nowych (elastycznych) systemów transportowych, zwłaszcza w kontekście ich koordynacji z innymi systemami transportowymi, można spodziewać się dużego oporu ze strony administracji samorządowej. Niechęć władz mogą powodować przede wszystkim: dodatkowe obciążenia finansowe (środki na wdrożenie rozwiązań oraz na ich trwałe finansowanie), złożona sytuacja prawna oraz prowadzenie procedur przetargowych a później nadzorowanie funkcjonowania nowych przedsięwzięć. Wiele gmin do tej pory nie było zmuszonych lub odpowiednio zachęcanych do tworzenia własnych polityk transportowych, a tym samym nie posiadają często dostatecznego doświadczenia przy ich wdrażaniu i prowadzeniu. Dodatkowo, w wielu przypadkach, gminy wskazują, że kompleksowa integracja systemów transportowych, ich planowanie i koordynacja powinna odbywać się przynajmniej na poziomie powiatu.

4.2.6. Zagrożenia związane ze współpracą pomiędzy interesariuszami

Pytanie: *Czy można określić potencjalne zagrożenia (powstałe wskutek wadliwej komunikacji lub wystąpienia konfliktów) które mogą pojawić się w trakcie współpracy między lokalnymi grupami interesariuszy, którzy biorą udział w fazie planowania, realizacji i eksploatacji elastycznych systemów transportowych?*

Zagrożenia powstałe wskutek wadliwej komunikacji lub w wyniku konfliktów itp. mogą być widoczne w każdym z systemów.

Przy systemach wywoławczych (na żądanie) ważna jest współpraca na poszczególnych etapach wdrażania usługi oraz przejrzysty sposób komunikacji pomiędzy organizatorem transportu a użytkownikami. Zakres i sposób działania usługi musi wynikać z dobrze zdiagnozowanych potrzeb transportowych. Przy organizacji systemu należy kłaść nacisk na współpracę z operatorami pozostałych działających systemów transportowych w celu skoordynowania rozkładów jazdy i wzajemnego informowania o uzupełniającej się ofercie. Wadliwa współpraca w tych zakresach może prowadzić do powstania usługi, z której nikt nie będzie chciał korzystać.

Podobnie rzecz ma się z transportem wahadłowym. Transport tego typu działający często jako sezonowy musi opierać się na badaniach zapotrzebowania i ilości potencjalnych pasażerów.

W przypadku współużytkowania (carsharing) i współdzielenia (carpooling) wadliwa współpraca pomiędzy użytkownikiem a organizatorem (np. w zakresie wyznaczania miejsc pod infrastrukturę, określenia sposobu działania, ustalania wysokości opłat i taryf czy przyjętego sposobu komunikacji) może powodować niechęć użytkowników do korzystania z systemu.

Na sytuację lokalną znaczny wpływ może mieć sytuacja krajowa. Przykładowo mimo wypracowania na danym obszarze modelu funkcjonowania usługi transportu współdzielenia pojazdów (np. carsharing), który będzie uwzględniał interes lokalnych firm taksówkarskich, część z nich nie będzie mogła się zgodzić na jego zaakceptowanie, gdyż związek zawodowy taksówkarzy, do którego należą, sprzeciwia się działalności tego typu systemów w kraju.

4.2.7. Akceptacja elastycznych systemów transportowych dedykowanych turystom przez lokalnych mieszkańców

Pytanie: *Czy można spodziewać się sprzeciwu ze strony mieszkańców/społeczności lokalnej dla rozwoju elastycznych usług transportowych, które z założenia są wdrażane jako oferta mobilności skierowana do turystów.*

Ze względu na widoczną w wielu gminach trudną sytuację związaną z niedostateczną ofertą transportu publicznego lub wręcz jej brakiem, na niektórych obszarach, nowe rozwiązania transportowe skierowane w pierwszej kolejności do turystów mogą wywoływać niechęć i sprzeciw ze strony mieszkańców. W takich sytuacjach wdrażane systemy transportu na żądanie, musiałyby uwzględniać też możliwość działania jako transport publiczny z którego mogliby skorzystać również mieszkańcy.

Mieszkańcy mogą mieć zastrzeżenia co do tworzenia oferty transportowej skierowanej do turystów w momencie, gdy nie są spełnione ich oczekiwania związane z potrzebami transportowymi, w tym ich codzienną mobilnością.

4.3. Uwarunkowania i bariery ekonomiczne

4.3.1. Koszty inwestycyjne

Pytanie: *Czy można oczekiwać, że uzyskanie niezbędnych środków inwestycyjnych na cele wdrożenia, zakupu czy realizacji elastycznych systemów transportowych będzie zadaniem stosunkowo łatwym dla zaangażowanych w ten proces lokalnych/regionalnych interesariuszy (np. regionalnych instytucji, gmin, itp.)?*

Pozyskiwanie środków inwestycyjnych na cele wdrożenia, zakupu czy realizacji elastycznych systemów transportowych dla wielu podmiotów może stanowić wyzwanie.

Zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest w zależności od obszaru: gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, związek powiatowo-gminny, związek metropolitalny, województwo czy minister właściwy do spraw transportu. Powyższe jednostki mogą samodzielnie lub poprzez zawiązywane partnerstwa, pozyskiwać fundusze zewnętrzne m.in. w ramach istniejących programów i instrumentów finansowych (patrz punkt 4.3.2).

Pozyskiwanie środków odbywa się najczęściej na zasadzie konkursowej. Wiąże się to z koniecznym zaangażowaniem ze strony organizatora zarówno personalnym jak i finansowym (przygotowanie wniosku aplikacyjnego). Przy odpowiednim, dobrze przygotowanym wniosku podmiot ma szanse na uzyskanie dofinansowania, nie jest to jednak zagwarantowane (konkurencja ze strony pozostałych aplikujących).

W obecnej perspektywie finansowej (do roku 2020) uzyskanie wsparcia np. na zakup taboru czy wdrożenie i rozwój technologiczny systemu wydają się bardziej prawdopodobnym niż w kolejnych latach.

Pytanie: *Czy istnieją obecnie konkretne (krajowe, regionalne, instytucjonalne lub inne) instrumenty lub systemy finansowania dla rozwiązań elastycznego transportu?*

Obecnie nie istnieją instrumenty i systemy finansowania ukierunkowane na realizację wskazanych typów systemów transportu elastycznego. Mogą one być realizowane w ramach istniejących instrumentów dotyczących transportu.

Zgodnie z zasadą polityki spójności 2014-2020 istotnym instrumentem wspierającym działania w zakresie transportu publicznego są opracowywane przez władze samorządowe Strategie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT).

Obecnie działania mogą być realizowane m.in. również w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych finansowanych częściowo ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

4.3.2. Wsparcie finansowe od stowarzyszeń i związków transportowych

Pytanie: *Czy krajowe lub regionalne stowarzyszenia i związki transportowe wspierają finansowo rozwiązania transportu elastycznego?*

Krajowe lub regionalne stowarzyszenia i związki transportowe nie wspierają finansowo rozwiązań transportu elastycznego. Jak zostało opisane w dziale *Uwarunkowania i bariery instytucjonalne* (pkt. 4.2.1) obecnie ustawowo nie istnieje podmiot regionalnego związku transportowego, który mógłby wspierać finansowo powstawanie i działanie elastycznych systemów transportowych.

Wsparcie stowarzyszeń transportowych ogranicza się w dużej mierze do wsparcia merytorycznego czy legislacyjnego, ze względu na utrzymywanie się w większości wypadków z własnych składek oraz dotacji samorządowych.

4.3.3. Dodatkowe koszty

Pytanie: *Czy można spodziewać się dodatkowych kosztów (zwłaszcza w odniesieniu do marketingu i kanałów dystrybucji informacji) przy wdrażaniu elastycznych systemów transportowych w porównaniu do standardowych rozwiązań transportowych?*

Szacowanie dodatkowych kosztów jest trudne ze względu na zakres i docelowy tryb działania poszczególnych usług. Przy różnych uwarunkowaniach i związanych z nimi celach kształtowanie się kosztów może oscylować w bardzo szerokiej skali.

Niewątpliwie należy liczyć się ze zwiększeniem kosztów na marketing, a w szczególności na politykę informacyjną, ze względu na nowość jaką stanowią elastyczne usługi transportowe dla większości mieszkańców. Użytkownicy będą zmuszeni zarówno do dobrego zrozumienia sposobu działania samej usługi (koszty dobrze przygotowanej strategii komunikacyjnej) jak i często do zwiększonego zaangażowania (np. konieczność samodzielnego wywołania usługi, obsługa aplikacji mobilnych itd.). Dodatkowym kosztem będzie również przygotowanie aktualnych technologicznie systemów obsługujących systemy transportowe (rezerwacja, rozkłady, płatności). Biorąc jednak pod uwagę nowe technologie i posługiwanie się portalami społecznościowymi oraz urządzeniami mobilnymi, późniejsza promocja i polityka informacyjna może być znacznie tańsza i skuteczniejsza niż tradycyjne środki masowego przekazu (gazety, tv, radio).

4.3.4. Współpraca pomiędzy partnerstwem prywatno-prywatnym i publiczno-prywatnym

Pytanie: *Czy jest realnym, aby prywatni przedsiębiorcy (np. firmy taksówkarskie) współpracowały np. z publicznym związkiem/organizatorem transportowym lub z innymi prywatnymi przedsiębiorcami, w celu zaoferowania elastycznej usługi transportowej?*

Przy obecnych uwarunkowaniach współpraca byłaby możliwa przynajmniej w dwóch wariantach:

Wariant 1 - Wykonywanie przez przewoźników prywatnych elastycznej usługi transportowej finansowanej w całości lub dofinansowanej ze środków organizatora transportowego np. na trasach obecnie nierentownych. Działanie w ramach wykonywania zleconej usługi.

Tutaj największym wyzwaniem byłby sposób trwałego finansowania. Takie rozwiązanie częściowo zamierza wprowadzić nowelizacja ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (tekst z dnia 27.02.2017) wprowadzając zapisy o pakietach komunikacyjnych obejmujących co najmniej jedną linię komunikacyjną o wysokim średnim potoku pasażerskim i co najmniej jedną linię komunikacyjną o niskim średnim potoku pasażerskim. Umowy z przewoźnikami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego mogą być zawierane jedynie w ramach pakietów komunikacyjnych.

Wariant 2 – Forma partnerstwa publiczno-prywatnego np. w postaci współpracy, w ramach której organizator (gmina) zapewnia odpowiednią infrastrukturę, wydzielone miejsca postojowe oraz atrakcyjne obszary o ograniczonym i uregulowanym dostępie które byłby obsługiwane przez prywatnych (stowarzyszonych) przewoźników, po spełnieniu określonych wymagań (np. dotyczących działania w trybie usługi elastycznej, wyrażenia zgody na jednolity system taryfowy itd.). Tym samym organizator zapewniłby warunki do działania dla rentownych usług transportowych (w tym odpowiednią ich promocję), a prywatni przedsiębiorcy zapewniliby samą usługę.

Tu największym wyzwaniem ze strony organizatora/gminy byłoby opracowanie rentownych warunków działania, a ze strony prywatnych przewoźników wspólne porozumienie się celem utworzenia transparentnej formy stowarzyszonej, tak by tryb działania i współpracy nie powodował w przyszłości działań w ramach nieuczciwej konkurencji.

4.3.5. Gminy jako usługodawcy i operatorzy elastycznych systemów transportowych

Pytanie: *Czy gmina jako operator byłaby w stanie realizować elastyczne usługi transportowe w tej samej jakości i na tym samym poziomie profesjonalizmu co prywatni przedsiębiorcy (korporacje taksówkarskie, specjalistyczne firmy itp.)?*

Istnieje możliwość, aby gmina jako operator realizowała elastyczne usługi transportowe jednak ich jakość i stopień profesjonalizmu zależeć będzie od zaangażowania oraz woli w przyjęciu na siebie dodatkowych, często nowych zobowiązań. Zależne jest to również od

przyjętego trybu działania (np. gmina może posiadać własną flotę pojazdów i zajmować się dyspozycją a zatrudniać jedynie zewnętrznych kierowców itd.). Dodatkowo należy pamiętać o zapewnieniu finansowania, nie tylko samej usługi transportowej, ale również na szkolenia, dodatkowy personel, opracowanie systemów itd. Ze względu na liczne obowiązki i rachunek ekonomiczny gminy zwykle dążą do zlecania tego typu zadań firmom zewnętrznym (outsourcing).

Odnośnie możliwych korzyści wynikających z działań gminy jako wykonawcy usług transportowych można wskazać na:

- większą stabilność podjętych zobowiązań bez względu na dochodowość przedsięwzięcia,
- częściowe zmniejszenie kosztów względem zlecenia usługi firmie zewnętrznej,
- łatwiejsza (elastyczna) możliwość modyfikowania usługi (niezwiązanie umową),
- większe możliwości pozyskiwania dofinasowania ze środków zewnętrznych (RPO, programy kierowane do jednostek samorządowych).

Wady takiego rozwiązania to przede wszystkim:

- wysokie koszty wdrożenia systemu od podstaw,
- problemy wynikające z braku doświadczenia,
- często mniejsze nastawienie na rentowność (obciążenie budżetu gminy),
- brak nastawienia na zysk może powodować powstanie konkurencji wobec prywatnych podmiotów działających na zasadach rynkowych.

4.4. Pozostałe uwarunkowania i bariery

4.4.1. Dostępność informacji

Pytanie: *Czy informacje o ofertach dotyczących elastycznego transportu (w przypadku, gdy już istnieją takie rozwiązania w Państwa regionie) są wystarczająco szeroko rozpowszechniane (za pomocą różnych mediów skierowanych do różnych grup docelowych i w odpowiednim zakresie) i dostępne dla ogółu społeczeństwa?*

Na obszarze projektu zidentyfikowano obecnie następujące elastyczne systemy transportowe: bus na żądanie (ZDiTM, Szczecin), wypożyczalnia rowerów miejskich (Bike_S, Szczecin), wypożyczalnia rowerów turystycznych (BalticBike.pl w Świnoujściu i Międzyzdrojach), sezonowe połączenia kolejowe oraz funkcjonujące systemy współdzielenia (system BlaBlaCar). Informacje są dystrybuowane poprzez strony poszczególnych systemów. Brak działającej jednolitej wspólnej platformy informacyjnej dla usług transportowych.

Informacje o uruchamianym w Szczecinie transporcie na żądanie (bus na żądanie) pojawiły się w lokalnej prasie, radiu, portalach internetowych i portalach branżowych w ramach serwisów informacyjnych. Na obszarze działania (dzielnica Podjuchy) dystrybuowano ulotki informacyjne oraz zbierano uwagi od mieszkańców i Rady Osiedla. W pierwszych dniach działania pracownicy organizatora patrolowali przystanki i trasę jazdy autobusów udzielając informacji o systemie.

Informacja o kolejowych połączeniach sezonowych pojawia się w lokalnej prasie, radiu oraz portalach internetowych w ramach serwisów informacyjnych. Zmiana jest również widoczna w rozkładach jazdy (na stronie przewoźnika i na dworcach).

Informacje o systemie rowerów miejskich Bike_S pojawiają się w lokalnej prasie oraz w mediach społecznościowych. System posiada dedykowaną aplikację, poprzez którą może dystrybuować powiadomienia i informacje (newslettery).

Informacje o systemie rowerów turystycznych BalticBike.pl pojawiają się w lokalnej prasie oraz w mediach społecznościowych. System posiada własną stronę Internetową z informacją o dostępnej ofercie.

Informacje o działającym na obszarze projektu systemie współdzielenia przejazdów (BlaBlaCar) pojawiają się głównie na stronach internetowych serwisów informacyjnych i branżowych. System reklamuje się poprzez ogólnopolskie portale internetowe oraz poprzez system aplikacji mobilnej. Prowadzone są też projekty promocyjne przy współpracy z innymi podmiotami (np. siecią stacji paliwowych).

Ogólnie informacje o ofertach były tylko częściowo wystarczająco rozpowszechniane – każdy z systemów powinien być propagowany poprzez jak najszerszy wachlarz środków przekazu, tak aby dotrzeć do całości społeczeństwa niezależnie od wieku, stopnia obycia z nowoczesnymi technologiami czy ograniczeń fizycznych.

4.4.2. Zagrożenia związane z delegowaniem zakresu odpowiedzialności

Pytanie: *Czy można spodziewać się potencjalnych zagrożeń związanych z oddelegowaniem obowiązków lub podziałem kompetencji (jeśli chodzi o obowiązki związane z rozliczaniem i księgowością, codziennym zarządzaniem, obsługą, kierowaniem projektami oraz organizacją) w procesie realizacji elastycznych usług transportowych?*

Potencjalne zagrożenia związane z oddelegowaniem odpowiedzialności mogą dotyczyć wszystkich systemów transportu elastycznego. Związane są zasadniczo z możliwym niedookreślonym na etapie wdrażania usługi zakresem obowiązków i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów. Innowacyjność systemów elastycznych oraz brak doświadczenia w ich wdrażaniu może powodować na początkowych etapach współpracy nieprzewidziane pola i zakresy, dla których nie został czytelnie ustalony podział kompetencji. Mogą być one związane np. z odpowiedzialnością prawną i finansową, zasadami nadzoru czy kontroli jakości wykonywanej usługi.

4.4.3. Akceptacja rozwiązań przez użytkownika

Pytanie: *Czy można spodziewać się barier w akceptacji dla rozwiązań elastycznych systemów transportowych (przez ludzi/mieszkańców/potencjalnych użytkowników)?*

Dla systemów wywoławczych barierą może być opór przed koniecznością indywidualnego wywołania usługi, pamiętania o tym z odpowiednim wyprzedzeniem oraz, w zależności od trybu działania, zbyt długiego okresu między wywołaniem usługi a jej realizacją. Jeśli będzie to rozwiązanie zamienne wobec istniejącego, tradycyjnego, regularnego transportu może budzić sprzeciw części użytkowników przyzwyczajonych do tradycyjnego rozwiązania.

W przypadku systemów wahadłowych nie występują bariery poza możliwą dyskusją dot. obszaru działania usługi (odmienne oczekiwania mieszkańców względem obsługiwanych kierunków).

Dla systemów typu bikesharing bariery mogą dotyczyć ich zasadności w wypadku niewystarczającej infrastruktury (brak dróg i ścieżek rowerowych, brak dostatecznej liczby stacji parkingowych) oraz kosztów działania samego systemu (dyskusja miejski rower a własny rower). W wypadku systemów carsharing barierą mogą być skomplikowane procedury wypożyczenia i niekonkurencyjne wysokości opłat za skorzystanie z usługi. Przeciwne mogą być też przedsiębiorstwa taksówkarskie (konkurencja) oraz zwykli kierowcy (zabieranie miejsc parkingowych lub priorytetowe traktowanie takiej usługi).

W systemach carpooling barierą może być wyraźna obawa o bezpieczeństwo przejazdu i jakość usługi (brak zaufania odnośnie stanu technicznego auta, kompetencji kierowcy, obawa przed współpasażerami).

4.4.4. Zasoby ludzkie w kontekście obsługi elastycznych usług transportowych

Pytanie: *Czy można założyć, że dostawca elastycznych usług transportowych – niezależnie od kwestii finansowych – powinien również przewidzieć inwestycję w zasoby ludzkie (zatrudnienie osób) w celu zapewnienia obsługi tych systemów? Jeśli tak, prosimy o oszacowanie jaką ilość roboczogodzin można założyć w odniesieniu do zarządzania poszczególnymi usługami.*

W przypadku systemu wywoławczego, wymaga on zawsze jakiejś formy dodatkowego dyspozytora zbierającego zamówienia i przekazującego je do realizacji przewoźnikowi. W zależności od skomplikowania systemu i trybu działania może pojawić się również konieczność każdorazowego planowania i optymalnego korygowania trasy powstałego przejazdu. Tym samym nie ma możliwości szacunkowego określenia wymaganych roboczogodzin dla działań operacyjnych (zależy to również od skali usługi i lokalnych uwarunkowań).

Dla systemów wahadłowych (działających często również sezonowo) brak wymagań odnośnie dodatkowych ponadstandardowych zasobów personalnych poza monitoringiem zapotrzebowania i np. występowania o zwiększenie częstotliwości kursów. Jak wyżej - brak możliwości oszacowania roboczogodzin w kontekście działań operacyjnych.

Systemy typu sharing mogą wymagać wyraźnego wzrostu zatrudnienia związanego z obsługą nawet mimo przeniesienia części zobowiązań na użytkownika. Wpływ na to może mieć złożoność usługi oddziałująca np. na konieczność zatrudnienia personelu obsługującego infolinię, monitoring, zespół interwencyjny i serwisowy (np. odpowiedzialny za redystrybucję środków transportu na stacje startowe) itd. Jak wyżej - brak możliwości oszacowania roboczogodzin w kontekście działań operacyjnych.

W systemach carpooling dodatkowa obsługa związana jest głownie z zarządzaniem i monitoringiem systemu - platformy komunikacyjnej kojarzącej użytkowników. Jak wyżej - brak możliwości oszacowania roboczogodzin w kontekście działań operacyjnych.

4.4.5. Bilety, rezerwacje i sposoby płatności

Pytanie: *Czy można spodziewać się trudności przy organizacji procesu zakupu biletów, rezerwacji i warunków płatności dla poszczególnych systemów?*

Trudności związane z organizacją procesu zakupu biletów, rezerwacji i warunków płatności mogą wynikać ze stopnia zaawansowania i docelowego założonego sposobu działania każdej z usług.

Jeśli system płatności i rezerwacji dla usługi będzie budowany od podstaw problemem może być koszt rozwiązania indywidualnego (zaprojektowanego specjalnie dla usługi) lub w wypadku korzystania z oprogramowania i systemów obecnie istniejących na rynku,

ich odpowiednia modyfikacja i dopasowanie do usługi. Dodatkowo, jeśli ambicją operatora będzie wpięcie nowego systemu w już funkcjonujący i objęcie go np. systemem jednego biletu, wtedy mogą pojawić się komplikacje zarówno formalne, jak i systemowe – wskazanie jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie dodatkowym systemem sprzedaży, prowadzenie rozliczeń, kwestia rentowności i dopłat do środków transportu, kwestia obsługi różnorodnych (w tym mobilnych) form płatności. Problemy takie mogą wystąpić bez względu na rodzaj systemu transportu.

4.4.6. Rezerwacja i płatności online

Pytanie: *Czy istniejące już w Twoim regionie elastyczne rozwiązanie transportowe oferują rezerwację i/lub płatności online na przykład poprzez aplikację telefoniczną lub stronę internetową?*

System autobusu na żądanie (dzielnica Podjuchy w Szczecinie) realizowany jest tylko poprzez rezerwację telefoniczną – w założeniu docelowo miała zostać uruchomiona strona internetowa i aplikacja mobilna (obecnie brak). System honoruje bilety komunikacji miejskiej, również te zakupione metodą online i w ramach aplikacji mobilnych (moBilet, SkyCash, Szczecińska Karta Turystyczna).

Sezonowe kursy kolejowe (pociągi plażowe) działają w ramach systemu przewozów kolejowych i honorują rezerwacje i płatności online w ramach ogólnego systemu.

System wypożyczalni rowerów miejskich w Szczecinie (Bike_S) oraz częściowo wypożyczalnia turystyczna rowerów w Świnoujściu i Międzyzdrojach (BalticBike) oferują rozwiązania online. Wypożyczalnia Bike_S działa w ramach systemu stworzonego przez firmę NextBike, który oferuje rezerwacje online (w Szczecinie działa to tylko na stacjach nowego typu) oraz płatności online (poprzez stronę internetową). Natomiast świnoujski system BalticBike.pl działa w powiązaniu z niemiecką wypożyczalnią Usedomrad (również dopuszczając możliwość skorzystania z platformy NextBike w celu dokonania rezerwacji).

Działający na obszarze projektu system współdzielenia przejazdów (BlaBlaCar) posiada możliwość rezerwacji online oraz zapewnia dostęp do darmowej aplikacji poprzez urządzenia mobilne. Jest pobierana opłata serwisowa za rezerwację przejazdu (z możliwością uiszczenia poprzez płatności online).

4.4.7. Profesjonalne zarządzanie

Pytanie: *Czy można oczekiwać trudności dotyczących profesjonalnego zarządzania systemami elastycznego transportu (tj. pełnego profesjonalnego zarządzania procesem; od powstania pomysłu i koncepcji do rzeczywistego działania i zarządzania elastyczną usługą transportową, obejmującego administrację, marketing, PR, nadzór, zarządzanie finansami itp.)?*

Trudności dotyczące profesjonalnego zarządzania systemami elastycznego transportu mogą pojawić się w ramach każdego systemu – zależą od lokalnych uwarunkowań (np. istniejąca struktura administracyjna) oraz od skali i złożoności wdrażanych systemów.

Wiele trudności może wynikać z braku doświadczenia związanego z tego typu procesem, co przekłada się na poziom zarządzania (przewidywanie potencjalnych problemów i odpowiednie reagowanie na zagrożenia). Problemem przy profesjonalnym zarządzaniu może być dodatkowo brak całościowego podejścia i właściwego nadzoru nad procesem wdrożenia nowej usługi. Może się to objawiać delegowaniem obowiązków do poszczególnych jednostek, które często nie współdziałały ze sobą do tej pory (np. wydziały transportu i wydziały turystyki), bez odpowiedniego ich przygotowania w zakresie konieczności wzajemnej współpracy. Tym samym już na samym początku należy przyjrzeć się uważnie czy wdrożenie usługi da się przeprowadzić w ramach istniejącej struktury administracyjnej oraz przy obecnym podziale obowiązków i dotychczasowych procedurach czy też konieczna jest ich modyfikacja. Często łatwiejszym, chociaż na początkowym etapie kosztowniejszym, rozwiązaniem może być powołanie nowej, samodzielnej jednostki, która działając na styku JST, podmiotów prywatnych oraz organizacji pozarządowych odpowiadać będzie za całościowe uruchomienie usługi oraz jej organizację i nadzór (również kwestii finansowych i marketingowych).

4.4.8. Zrównoważony transport w edukacji

Pytanie: *Czy tematyka transportu, a zwłaszcza transportu zrównoważonego ze wszystkimi jego aspektami jest integralnym elementem edukacji szkolnej w regionie? Jeśli tak prosimy opisać jaki jest zakres nauczania szkolnego odnośnie zrównoważonego transportu.*

Jeżeli chodzi o edukację publiczną to w podstawach programowych nauczania nie porusza się zagadnienia transportu publicznego, również w kontekście transportu zrównoważonego. Jedynym elementem związanym z transportem jest nauka prawidłowego zachowania się w ruchu ulicznym oraz nauka prawidłowego poruszania się rowerem. Wszelkie projekty edukacyjne są realizowane jako zajęcia dodatkowe, organizowane przez stowarzyszenia lub lokalnych działaczy. Szkoły biorą natomiast często aktywny udział w inicjatywach skierowanych do wszystkich mieszkańców takich jak np. Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu — European Mobility Week.

4.4.9. Podnoszenie świadomości i rozpowszechnianie informacji

Pytanie: *Czy istnieją w regionie pozaszkolne instytucje zajmujące się edukacją w zakresie transportu zrównoważonego w tym elastycznych systemów transportowych?*

Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie jako organizator i koordynator transportu publicznego w Szczecinie w ramach działań edukacyjnych organizuje spotkania informacyjne i szkoleniowe dla przedszkolaków i dzieci szkolnych w zakresie korzystania z komunikacji publicznej. Odbywa się to w ramach cyklu spotkań: „Pasażer od przedszkola”.

Instytucją publiczną posiadającą program edukacyjny, również w zakresie transportu publicznego, jest Muzeum Techniki i Komunikacji w Szczecinie. Prowadzone są tam zajęcia edukacyjne skierowane do poszczególnych grup wiekowych dotyczące np. wynalazków w dziedzinie transportu (przedszkola) czy też historii komunikacji publicznej (gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne). W zakresie edukacji rowerowej działają inicjatywy:

Rowerowy Szczecin, który jest stowarzyszeniem zajmującym się m.in. działaniem na rzecz rozwoju infrastruktury rowerowej, świadomości proekologicznej oraz propagowaniem alternatywnych środków transportu zrównoważonego oraz edukowaniem w tym zakresie. Organizuje szkolenia, konferencje i kursy skierowane do mieszkańców oraz opracowuje materiały edukacyjne i informacyjne.

Rowerowe przedszkole Madbike (Szczecin) organizujące spotkania w ramach prywatnej inicjatywy. Spotkania skierowane są dla dzieci przedszkolnych i ze szkolnych „zeróweк". Dotyczą tematów bezpieczeństwa, poruszania się w przestrzeni miejskiej oraz promują jazdę rowerem i udział w zawodach i imprezach na terenie miasta.

4.4.10. Obecny poziom świadomości

Pytanie: *Czy Twoim zdaniem obecna świadomość społeczeństwa, lokalnych interesariuszy oraz decydentów, dotycząca znaczenia transportu zrównoważonego w tym elastycznych usług transportowych, jest zadowalająca?*

Poziom wiedzy o transporcie zrównoważonym rośnie, jednak według badań z roku 2012[20] tylko 36% Polaków potrafiło zdefiniować to pojęcie. Jednocześnie mieszkańcy w badaniach wskazują na transport samochodowy jako jeden z najważniejszych powodów złej jakości powietrza w Polsce (zaraz za emisją dużych obiektów przemysłowych). Obecnie zauważalna jest społeczna świadomość skutków rozwoju transportu indywidualnego, nie idzie to jednak w parze ze zmianą nawyków. Analizy[21] wskazują na systematyczny odpływ użytkowników transportu publicznego na rzecz transportu indywidualnego. Trend ten będzie postępował w najbliższych latach. Opracowany w roku 2010 na zamówienie Ministerstwa Środowiska *Raport – Monitorowanie postaw społecznych w zakresie zrównoważonego rozwoju* wskazuje, że kierowcy nie korzystają z transportu publicznego głównie ze względu na niski komfort podróży, tłok oraz brak możliwości dojazdu w wybrane miejsce komunikacją publiczną.

Jeśli chodzi o znajomość kampanii informacyjnych związanych z transportem zrównoważonym to zdecydowanie większa jest znajomość inicjatywy Europejskiego Dnia Bez Samochodu - zna ją blisko 64% respondentów, podczas gdy znajomość hasła Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu (Mobilności) deklarowało jedynie 6%. Mimo to ostatnie lata wskazują na wzrost zainteresowania użytkowników mobilnością i systemami elastycznymi. Uwidacznia się to m.in. poprzez wzrost inicjatyw związanych z rozwojem systemów rowerów miejskich oraz zainteresowaniem usługami typu carpooling.

[20] Badanie świadomości i zachowań ekologicznych Polaków – 2014, str. 91, TNS na zlecenie Ministerstwa Środowiska.
[21] Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Zachodniopomorskiego, czerwiec 2014 – str. 101-102.

5. Podsumowanie uwarunkowań i barier

Obecnie w Polsce nie ma szczególnych przepisów i regulacji dotyczących zdefiniowanych typów usług elastycznych analizowanych w ramach opracowania. Powstające, nowe usługi tego typu muszą dopasować się do istniejących ogólnych wymagań dla transportu publicznego. Brakuje również, poza pojedynczymi przypadkami, określonych definicji typów transportu elastycznego. W dokumentach szczebla regionalnego wspomina się o koniecznej „elastyczności" systemu transportowego, wskazując hasłowo na niektóre jego typy, jednak nie są one ujęte w sposób systemowy.

Istniejące w regionie pojedyncze, elastyczne środki transportu funkcjonują na zasadach transportu publicznego – autobus na żądanie (Szczecin), transport sezonowy (pociągi plażowe), bądź też na niezależnych od ustaw dotyczących transportu zasadach umów z miastem (rower miejski w Szczecinie), lub na wewnętrznych zasadach bez związków z transportem publicznym - turystyczne wypożyczalnie rowerów (BalticBike.pl w Świnoujściu).

Decydująca przy odpowiedziach na większość pytań jest decyzja o charakter transportu elastycznego – czy ma być on publiczny czy niepubliczny, ze względu na regulacje prawne dotyczące tylko transportu publicznego oraz zasad działania przewoźników. Polskie prawo reguluje zasady funkcjonowania, organizacji i finansowania transportu publicznego, zaś transport prywatny odbywa się w ramach prawa transportowego, obowiązkowych ubezpieczeń i zasad ogólnych.

Regulacje prawne dotyczące zarówno transportu jak i ubezpieczeń obejmują rodzaje pojazdów a nie systemy transportowe. Trudno tu z resztą taki podział wprowadzać – bezpieczeństwo i ewentualne roszczenia pasażera są realizowane z OC operatora/pojazdu, który uczestniczył w wypadku, natomiast zakres obowiązków (również przestrzenny) operatora odnosi się do zapewnienia /organizacji transportu publicznego nie definiując jego formy. Rzutuje to również na zagadnienia dotyczące cenników czy też korelacji rozkładów jazdy – nie ma tu regulowanej współpracy (poza wolnorynkową) pomiędzy przewoźnikami publicznymi a prywatnymi. Nie istnieje również jeden spójny system planowania podróży (analogowy lub cyfrowy) – brak obecnie regulacji prawnych oraz podmiotu zobowiązanego do takiej realizacji.

Z uwagi na nieliczne przykłady elastycznych systemów transportu w regionie trudno jest wskazywać obecnie na opór społeczny związany z konkretnym aspektem danego systemu. W tym wypadku bardzo wiele zależy od lokalnych uwarunkowań. Najwięcej obaw może budzić uruchamianie na danym obszarze usługi transportu elastycznego skierowanej do turystów w sytuacji, gdy mieszkańcy mają ograniczony dostęp do usług transportu publicznego. Taka usługa powinna zatem uwzględniać też możliwość korzystania z niej lokalnej społeczności.

Największy – już obserwowany - opór ze strony korporacji taksówkarskich wywołuje system współdzielenia pojazdów mogący być bezpośrednią konkurencją na rynku przewozów krótkodystansowych oraz – wynikający bardziej z nastawienia – opór kierowców przeciwko zwiększającej się liczbie rowerzystów korzystających z tych samych ulic.

Przeszkodą we wprowadzaniu elastycznych systemów transportu jest powszechny brak wiedzy o istnieniu takich systemów, ich zaletach i wadach oraz zasadach ich funkcjonowania. Pierwszym krokiem do ich wprowadzenia powinna być edukacja, zarówno decydentów, przewoźników jak i potencjalnych użytkowników.

Wyraźną barierą przy wprowadzaniu usług elastycznych będzie również brak doświadczenia we wdrażaniu tego typu systemów. W wielu wypadkach organizatorzy będą musieli zbudować od podstaw system wdrożenia danego rozważania (odpowiedni zespół pracowników, przeszkolenie, opracowanie systemu rozliczeń, odpowiednia promocja, czy zbudowanie platformy komunikacji z pozostałymi interesariuszami). Z powodu niewielkiej znajomości zagadnienia transportu elastycznego wśród decydentów i osób zarządzających transportem można spodziewać się początkowo obawy oraz oporu przed zaangażowaniem się w projekt. W związku z tym wskazane jest prowadzenie działań edukacyjnych i promocyjnych, bliska, bezpośrednia współpraca oraz pozyskanie szerokiego wsparcia eksperckiego. Instrumentem zachęcającym do współpracy będzie też opracowany Plan Działania wskazujący m.in. potencjalne źródła finansowania oraz podstawy prawne dla nowych systemów transportowych.

Trudnością przy wdrażaniu systemów elastycznych na skalę ponadgminną jest brak istniejących związków transportowych i podmiotów, które systemowo i całościowo zarządzałby procesem planowania, koordynacji i organizacji transportu publicznego. Przy obecnym modelu finansowania transportu publicznego jedynym rozwiązaniem dla operatorów jest podjęcie partnerstwa prywatno-publicznego i/lub pozyskanie środków zewnętrznych na uruchomienie i promocję nowego systemu.

Bariery, które można zidentyfikować przy tworzeniu elastycznych systemów transportowych – systemów, które są finansowo i terminowo atrakcyjne dla pasażera, będąc jednocześnie finansowo opłacalne dla usługodawcy:

- Główną barierą jest opracowanie odpowiedniego modelu finasowania usługi. Jeśli usługa ma być finansowo opłacalna dla usługodawcy (przy założeniu braku dodatkowego dotowania ze strony np. gminy) musi odbywać się na rentownej linii transportowej. W tym wypadku barierą może być silna konkurencja ze strony pozostałych przewoźników rywalizujących ze sobą o klienta. W wypadku dotowania takiej usługi pojawi się wyraźny opór ze strony sektora prywatnego, wraz z zarzutami o nieuczciwą konkurencję.
- Należy zwrócić też uwagę na politykę informacyjną. Brak wystarczającego objaśnienia zasad działania systemu oraz korzyści związanych z jego użytkowaniem może stać się barierą, która ograniczy liczbę potencjalnych użytkowników.

Bariery dla powstawania partnerstw publiczno-prywatnych i integracji elastycznych systemów transportowych w ogólnym transporcie publicznym oraz w kontekście długofalowego finansowania systemów elastycznego transportu:

- Z uwagi na obowiązek organizacji i finansowania transportu publicznego spoczywający na samorządzie (gminie) dysponującym ograniczonym budżetem, gminy nie są zmotywowane do podejmowania inicjatyw w tym zakresie. Dostępne instrumenty finansowe dotyczące transportu publicznego nastawione są głównie na finansowanie zakupu taboru lub realizację infrastruktury. Utrzymanie usługi transportowej spoczywa w całości na gminie (poza dopłatą do biletów ulgowych ze strony urzędu marszałkowskiego województwa).
- Barierą przy podejmowaniu partnerstw publiczno-prywatnych jest obawa (ze strony samorządów) o zarzut braku transparentności oraz ryzyko braku trwałości takiego partnerstwa.
- Prywatni, lokalni przewoźnicy nie tworzą żadnego sformalizowanego podmiotu (np. stowarzyszenia), co znacznie utrudnia współpracę pomiędzy nimi a gminami oraz tworzenie zintegrowanej, skoordynowanej polityki transportowej.
- Z uwagi na znikomą ilość inicjatyw kwalifikowanych jako transport elastyczny trudno jest mówić o specjalnych barierach integracji czy finansowania akurat tych systemów transportu

Najważniejsze bariery (prawne, instytucjonalne, ekonomiczne i inne), które utrudniają wdrażanie i stosowanie elastycznych rozwiązań transportowych:

- Brak systemowej integracji podmiotów związanych z polityka transportową (brak stowarzyszeń prywatnych przewoźników, platformy regularnej współpracy i stałych kontaktów np. z branżą turystyczną).
- Brak spójnego rozwiązania systemowego związanego z procesem organizacji, koordynacji i planowania rozwoju usług transportu publicznego na szczeblu gminnym i ponadgminnym.
- Brak środków i programów wspierających długotrwałe finansowanie usług transportu publicznego na obszarze gminy (lub innego wskazanego przez ustawodawcę organizatora transportu publicznego).
- Brak odpowiednich przepisów ułatwiających wdrażanie usług elastycznych. Obecne rozwiązania legislacyjne nie regulują dostatecznie np. kwestii związanych z zasadami działania usług typu carpooling. Rozwiązania prawne znacznie utrudniają też np. wdrożenie rozwiązania transportu na żądanie dla obsługi przewozów szkolnych i przedszkolnych.

Materiały źródłowe:

W języku polskim:

Poniższą ankietę wypełniono w oparciu o obowiązujące w momencie opracowywania dokumenty oraz regulacje szczebla krajowego i regionalnego:

- Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r. Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13 z późn. zm.
- Ustawa o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 r. Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371.
- Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego z dnia 20 czerwca 1992 r. Dz.U. 1992 nr 54 poz. 254.
- Ustawa o bezpieczeństwie morskim z dnia 9 listopada 2000 r. Dz.U. 2006 nr 99 poz. 693 z późn. zm.6.
- Ustawa o żegludze śródlądowej z dnia 21 grudnia 2000 r. Dz.U. 2006 nr 123 poz. 857 z późn. zm.7.
- Ustawa o transporcie kolejowym z dnia 28 marca 2003 r. Dz.U. 2003 nr 86 poz. 789.
- Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. Dz.U. 2010 nr 220 poz. 1447 i nr 239 poz. 1593.
- Ustawa Kodeks morski z dnia 18 września 2001 r. Dz.U. 2001 nr 138 poz. 1545 z późn. zm.
- Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych z dnia 22 maja 2003 r. Dz.U. 2003 nr 125 poz. 1152.
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy. Dz.U. 2012 poz. 451.
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i gospodarki morskiej z dnia 6 sierpnia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydanie certyfikatu kompetencji zawodowych. Dz.U. 2013 poz. 916.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/200.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1371/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym.

- Zintegrowany Plan Zrównoważonej Mobilności dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego na lata 2016-2023.
- Plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego dla Województwa Zachodniopomorskiego czerwiec 2014.
- Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Szczecin na lata 2014-2025.

Pytania formularza zostały opracowane w oparciu o następujące materiały:

W języku angielskim:

Association for commuter transport (ACT), n. d. Defining "Ridesharing:" A Guide for Reporters, Legislators and Regulators. Alexandria.
[06/06/2016]

Glover L., 2011. Public Transport as a Common Pool Resource. Australasian Centre for the Governance and Management of Urban Transport (GAMUT), Faculty of Architecture, Building and Planning, University of Melbourne, Melbourne, Australia. Dostępne pod adresem: http://cw.routledge.com/textbooks/9780415529037/data/4-1-1-Paper.pdf
[06/06/2016]

Koch H., 2014. Community and Flexible Transport in Austria. komobile. Dostępne pod adresem: http://www.komobile.at/sites/default/files/uploads/downloadfs/d1_koch.pdf
[06/06/2016]

Penelope bacchus, n. d. Demand Responsive Transit service (DRTs): PersonalBus – Tuscany – Florence – Italy. A Dostępne pod adresem:
http://www.managenergy.net/resources/461#.V0QYgJBf0yE
[06/06/2016]

Picco A., n. d. City of Genoa and the flexible "on demand" transport systems: an innovative way of moving. CIVITAS Thematic Leadership Programme. Dostępne pod adresem:
http://www.civitas.eu/sites/default/files/Results%20and%20Publications/Flexible_Transport_brochure_060912_eps.pdf
[06/06/2016]

The government of Western Australia – Department of Transport, n. d. Shuttle Service Licence Policy. Dostępne pod adresem:
http://www.transport.wa.gov.au/mediaFiles/taxis/taxis_ShuttleServiceLicencePolicy.pdf
[06/06/2016]

Wang H. and Odoni A., n. d. Approximating the Performance of a "Last Mile" Transportation System. Massachusetts Institute of Technology. Dostępne pod adresem:
http://ares.lids.mit.edu/fm/documents/approxim_lastmile.pdf
[06/06/2016]

W języku niemieckim:

Austrian Federal Chancellery, 2016. Gesamte Rechtsvorschrift für Kraftfahrliniengesetz - § 38 –Rufbusse und Anrufsammeltaxis. The Legal Information System of the Republic of Austria. Dostępne pod adresem:
https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20000098
[06/06/2016]

Bundesverband CarSharing, n. d. Was ist CarSharing? Dostępne pod adresem: http://www.carsharing.de/alles-ueber-carsharing/faq [06/06/2016]

Forum bikesharing Schweiz, n. d. Definition des Bikesharings. Dostępne pod adresem: http://www.bikesharing.ch/idee-und-angebote/definition-des-bikesharings/ [06/06/2016]

Wolf-Eberl S., Koch H., Estermann G. and Fürdös A. in collaboration with the Austrian Ministry for Transport, Innovation and Technology, 2011. Ohne eigenes Auto mobil – Handbuch für Planung, Errichtung und Betrieb von Mikro-ÖV Systemen im ländlichen Raum. Klima- und Energiefonds. Wien. Dostępne pod adresem: http://www.wolf-eberl-seisser.at/wp-content/uploads/2016/02/Handbuch_publiziert.pdf [06/06/2016]

Opracowania dodatkowe:

Friedwanger A. and Hahn B., 2014. TRANSDANUBE - Sustainable Transport and Tourism along the Danube. Manual – Development of flexible transport offers. Dostępne pod adresem:

http://transdanube.eu/uploads/contenteditor/WP4/4_3_TD_Manual_Flexible_Transport_Offers.pdf [06/06/2016]

Molitor, R., Zehetgruber, C. (2014). "The ACCESS2MOUNTAIN Success Story. Synthesis of findings from the project". komobile w7 GmbH. Dostępne pod adresem: http://www.access2mountain.eu/en/downloads/Documents/brochure_final01_web.pdf [06/06/2016]

www.interregeurope.eu/lastmile