

Anna MEŻYK¹

TRANSPORT ZBIOROWY W EUROPEJSKIEJ POLITYCE TRANSPORTOWEJ

Streszczenie. Akcesja nowych członków do Unii Europejskiej nie oznacza zakończenia procesu dostosowawczego transportu, lecz jego nowy etap. Pożądane kierunki dalszych przekształceń transportu wynikają z dokumentów programowych UE. W artykule zostały przedstawione te cele i działania, jakie w świetle europejskiej polityki transportowej powinny zostać zrealizowane w obszarze transportu pasażerskiego.

THE PASSENGER TRANSPORT IN EUROPEAN TRANSPORT POLICY

Summary. The accession of new members to the European Union is not the end of the transport adaptation process, but its new stage. Desired directions of further transformation result from the Unity program documents. In the paper are presented these goals and actions, which should be taken in area of passenger transport to achieve the transport sustainability.

1. WPROWADZENIE

Z dniem 1 maja 2004 roku Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, co zakończyło pierwszy etap dostosowania polskiego transportu do wymagań wspólnego rynku, trwający trzynaście lat. Nie oznacza to jednak zakończenia procesu dostosowania, ponieważ jego celem jest pełna integracja państw członkowskich Wspólnoty, realizująca ideę jednolitego organizmu, zawartą w traktacie z Maastricht. Konieczne jest więc dalsze dostosowywanie i przekształcanie struktur gospodarczych i społecznych wszystkich, obecnie już 25, państw członkowskich Unii Europejskiej. Kierunki tego przekształcenia w transporcie wytyczone zostały przez priorytety, przyjęte w europejskiej polityce transportowej i wyrażone następnie w aktach prawnych i dokumentach Wspólnoty.

W historycznym procesie kształtowania wspólnego rynku i uczciwej konkurencji różne gałęzie transportu podlegały regulacjom o różnym zakresie i stopniu szczegółowości. Zbiorowy transport pasażerski jest tym obszarem, którego kształt i jakość w znacznej mierze zależą od uregulowań i działań wewnątrz krajowych. Przyjęcie założenia, że Ministerstwo Infrastruktury z dniem 1 maja 2004 roku utraciło możliwość prowadzenia autonomicznej polityki transportowej, stając się wykonawcą wspólnej polityki transportowej Unii, dla tego obszaru transportu nie do końca jest prawdziwe [1]. Wręcz przeciwnie, w okresie poakcesyjnym sporządzenie dobrych i realnych programów polityki transportowej jest szczególnie ważne, ze względu na możliwość wykorzystania szerszej obecnie dostępnej pomocy finansowej.

¹ Instytut Systemów Transportowych, Wydział Transportu Politechniki Radomskiej, 26-600 Radom, ul. Malczewskiego 20 A, (0-48) 361-77-55.

W tym kontekście celowa jest analiza proponowanych przez Wspólnotę Europejską kierunków działań w transporcie i ich odpowiednie przeniesienie na grunt polski. Zagadnieniom tym jest poświęcony niniejszy artykuł. Zostały w nim szerzej przedstawione aktualne propozycje europejskiej polityki transportowej dla obszaru transportu pasażerskiego.

2. PRIORYTETY EUROPEJSKIEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ DLA TRANSPORTU PASAŻERSKIEGO

W procesie ujednoczania struktur społecznych i gospodarczych istotne znaczenie mają założenia programowe dla transportu, ogłaszane przez Komisję Europejską w formie „Białych” i „Zielonych Ksiąg”. Wskazują one kierunki i działania, jakie powinny być podjęte przez państwa członkowskie UE, w celu rozwiązywania problemów Wspólnoty i ujednoczenia standardów w różnych obszarach transportu.

We wrześniu 2001 roku został wydany ostatni dokument programowy tego typu, Biała Księga, pt. „Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na podjęcie decyzji” [2]. Opracowanie to, nawiązujące do ogólnych założeń programowych Unii Europejskiej, wskazuje sposoby i kolejność rozwiązywania problemów, występujących w systemie transportowym Wspólnoty. Do problemów najważniejszych, które występują ze szczególnym nasileniem od początku lat dziewięćdziesiątych, należą:

- kongestia na najważniejszych szlakach międzynarodowych,
- dominacja transportu drogowego nad innymi formami transportu (szczególnie widoczna w transporcie pasażerskim),
- zanieczyszczenie środowiska przez transport,
- brak spójności systemu transportowego, włączając w to brak dobrych połączeń z regionami peryferyjnymi oraz pomiędzy transportowymi sieciami regionalnymi lub narodowymi.

Przyjęty w tamtym okresie cel polityki transportowej, jakim jest ewolucja transportu do stanu zrównowżenia, nie stracił aktualności również w perspektywie roku 2010, co wynika bezpośrednio z braku znaczących postępów na drodze jego realizacji. Wg przyjętych założeń, wyrazem zrównowżenia transportu ma być optymalne funkcjonowanie wspólnego rynku transportowego, wyrażające się w całkowitym spełnianiu przez transport jego gospodarczych i społecznych zadań.

Cechami charakteryzującymi ten założony optymalny system transportowy mają być:

- możliwość wolnego wyboru przez użytkowników gałęzi transportu, najlepiej realizującej jego oczekiwania,
- zachowanie wysokiego stopnia bezpieczeństwa transportu,
- nienaruszanie zasobów środowiska.

Środkiem realizacji powyższych zadań miała być m.in. budowa transeuropejskich sieci transportowych, obejmująca również budowę korytarzy transportowych, łączących Europę Środkową i Wschodnią z Europą Centralną. W przebiegu każdego z 10 korytarzy europejskich wpisane są dwie różne drogi komunikacyjne międzynarodowego znaczenia, co ma gwarantować użytkownikom możliwość wyboru. Kontynuacja budowy transportowej sieci transeuropejskiej pozostaje ciągle priorytetowym obszarem działań Unii i narzędziem budowy wspólnego rynku.

Głównym obszarem działań europejskiej polityki transportowej do roku 2010 będzie, podobnie zresztą jak w ubiegłych okresach, transport towarów. Niemniej jednak w Białej Księdze widoczne jest położenie wyraźne silniejszych niż wcześniej akcentów także na właściwe kształtowanie transportu pasażerskiego. Otwarte granice i dostępny transport dały Europejczykom nie znane dotąd możliwości osobistej mobilności. Unia Europejska przyczyniła się do tego poprzez otwarcie narodowych rynków na konkurencję i usuwanie

fizycznych oraz technicznych barier swobodnego przemieszczania się. Dotyczy to w szczególności transportu drogowego i lotniczego. Jednak obecne wzorce transportu nie gwarantują trwałego rozwoju, natomiast zdolność do szybkiego, efektywnego i taniego przemieszczania towarów i ludzi jest postrzegana jako istotny warunek dla dynamicznej gospodarki i wzrostu spójności społecznej UE.

W procesie realizacji zasad zrównoważonego rozwoju w transporcie Biała Księga stawia dwa zasadnicze cele do osiągnięcia w perspektywie roku 2010; są to:

1. Zmiana proporcji udziału poszczególnych gałęzi transportu w obsłudze potrzeb przewozowych na korzyść gałęzi przyjaznych środowisku, takich jak kolej, żegluga wodna czy transport intermodalny,
2. Zerwanie powiązania między wzrostem transportu (szczególnie drogowego) a wzrostem gospodarczym.

W odróżnieniu od wcześniejszych programów „Biała Księga” proponuje więcej narzędzi, służących ich wdrożeniu, z których najważniejsze, oprócz wspomnianej budowy sieci dróg transportowych, to nowa metodyka kalkulacji cen za usługi transportowe i ożywienie alternatywnych gałęzi transportu. Ceny za usługi transportowe, kalkulowane wg nowych zasad, mają uwzględnić szkodliwość transportu, zwłaszcza drogowego, dla środowiska i przez to zmusić użytkowników do podniesienia efektywności jego wykorzystania. Ożywienie alternatywnych gałęzi transportu dotyczy przede wszystkim gałęzi przyjaznych dla środowiska, czyli kolei i żeglugi śródlądowej. Oba działania są konieczne, aby zapewnić użytkownikom możliwość wyboru wśród usług o podobnej, wysokiej jakości, ale o różnym wpływie na środowisko i różnym poziomie kosztów.

Wśród kilkunastu bardziej szczegółowych celów i priorytetów europejskiej polityki transportowej można wyróżnić kilka, dotyczących w szczególności transportu pasażerskiego. Są to:

- ożywienie kolei,
- zachowanie równowagi między wzrostem w transporcie lotniczym a środowiskiem naturalnym;
- rozwijanie wysokiej jakości transportu miejskiego;
- określenie praw i obowiązków użytkowników;
- opracowanie średnio- i długofalowych celów środowiskowych systemu zrównoważonego transportu.

Tak więc osiągnięcie zakładanych priorytetów europejskiej polityki transportowej będzie wymagało w obszarze transportu pasażerskiego przede wszystkim poprawy jakości usług transportu zbiorowego, w tym w szczególności kolejowego i miejskiego. Wysoka jakość kolejowych usług przewozowych i przewozów w transporcie miejskim pozwoliłaby na rozwiązanie problemów transportowych w najbardziej niewralgicznych obszarach, a więc w przewozach na dalekie odległości i w obszarach zurbanizowanych. Zakłada się, że lepsze wykorzystanie innych niż samochód środków transportu zapewni niższy wzrost lub wręcz obniżenie przewozów drogowych i lotniczych, bez potrzeby ograniczania mobilności ludzi. Np. oczekuje się, że wzrost przewozów w transporcie pasażerskim samochodami osobowymi w latach 1998 – 2010 mógłby osiągnąć 21% wobec zakładanego 43% wzrostu PKB.

Zgodnie z założeniami ogólnymi polityki gospodarczej UE oczekuje się, że pożądane zmiany sytuacji regionalnego i lokalnego transportu pasażerskiego nastąpią głównie poprzez liberalizację rynków i odpowiednie regulacje prawne są już przygotowywane. W transporcie kolejowym przewiduje się liberalizację rynków nie tylko dla towarowych przewozów międzynarodowych, ale także dla kabotażu na rynkach krajowych i międzynarodowych przewozów pasażerskich. Jednak sama liberalizacja nie będzie w stanie rozwiązać wielu poważnych problemów transportu kolejowego, których korzenie sięgają głębiej. Jednym z najważniejszych jest niedostateczna i nie odpowiadająca klientom jakość usług

przewozowych. Zagwarantowaniu odpowiedniej jakości ma służyć postulat wprowadzenia karty praw użytkowników transportu. Chodzi o umocnienie prawa obywateli europejskich do zintegrowanej usługi wysokiej jakości, po dostępnych cenach; jako przykład godny rozszerzenia Biała Księga podaje kartę praw pasażera w transporcie lotniczym.

W odniesieniu do organizacji i jakości przewozów pasażerskich główne założenia i pożądany wzorzec ich organizacji są zawarte w innym dokumencie programowym Komisji Europejskiej, jakim jest Zielona Księga z 1996 r. pt. „Sieć Obywatelska. Wykorzystanie potencjału publicznego transportu pasażerskiego w Europie” [3]. W dalszej części artykułu zostaną przedstawione główne tezy tej księgi.

3. SIEĆ OBYWATELSKA JAKO WZORZEC ORGANIZACJI I JAKOŚCI TRANSPORTU PASAŻERSKIEGO

Zielona Księga „Sieć Obywatelska” jest to pierwszy w historii Komisji Europejskiej dokument polityczny, dotyczący transportu pasażerskiego. Powstał on w wyniku szeroko zakrojonej dyskusji wokół pytania, w jaki sposób można wpłynąć na preferencje przewozowe osób, tak aby zachęcić je do korzystania z usług transportu zbiorowego i tym samym zmienić strukturę przewozów pasażerskich. Szczególnie zaakcentowano konieczność zmniejszenia udziału motoryzacji indywidualnej w obsłudze potrzeb przewozowych i zwiększenia wykorzystania transportu szynowego, jako gałęzi transportu przyjaznej dla środowiska.

Omawiany dokument zawiera diagnozę istniejącego stanu transportu pasażerskiego oraz wskazuje na wyzwania dla tego sektora transportu, jakie niesie przyszłość. U podstaw koncepcji w nim zawartych leżą następujące konstatacje:

- systemy transportu pasażerskiego są niezbędne dla rozwoju gospodarczego i odpowiedniej jakości życia mieszkańców;
- systemy transportowe powinny być efektywne i skierowane na zaspokojenie aktualnych potrzeb ludzi;
- systemy transportowe powinny być również elastyczne, powinny reagować na zmieniające się wymagania społeczeństwa, włącznie ze wzrostem zapotrzebowania na przewozy;
- system przemieszczeń osób, oparty na motoryzacji indywidualnej, jest wprawdzie bardzo korzystny i chciany przez społeczeństwo, ale jednocześnie przynosi niepożądane skutki, takie jak zatłoczenie dróg, zanieczyszczenie środowiska i wypadki. Aby uniknąć nasilania się tych zjawisk w przyszłości, wraz z oczekiwanym wzrostem mobilności społeczeństwa europejskiego, konieczny jest priorytet dla rozwoju transportu zbiorowego, w tym także transportu miejskiego.

Zasadnicze propozycje dla realizacji powyższych założeń opierają się na koncepcji tzw. „sieci obywatelskiej”. „Sieć obywatelska” jest to sieć systemów transportu pasażerskiego, które:

- łączą sieci transportowe w dłuższych relacjach z sieciami transportu lokalnego;
- są połączone ze sobą w sposób umożliwiający pasażerom łatwe przesiadanie się pomiędzy różnymi środkami transportu zbiorowego i ze środków transportu indywidualnego (samochodu lub roweru) na transport zbiorowy;
- oferują usługę dostępną dla wszystkich pasażerów, zarówno w zakresie dostępności do systemu, przystosowania pojazdów i infrastruktury, jak i odpowiednich poziomów opłat;
- są na tyle atrakcyjne, że zachęcają do częstego korzystania również osoby dysponujące własnymi samochodami.

Przekształcenie istniejących systemów transportu pasażerskiego w sprawną sieć obywatelską powinno przynieść korzyści każdemu uczestnikowi transportu, a w szczególności tym, którzy nie dysponują własnymi samochodami. Szacuje się, że dotyczy

to ok. 40 % europejskich gospodarstw domowych tylko w „starych” krajach członkowskich Unii. Realizacja koncepcji „Sieci Obywatelskiej” zakłada większe wykorzystanie bardziej przyjaznych dla środowiska form transportu, takich jak transport zbiorowy, transport szynowy, w tym kolejowy, jazda na rowerze oraz podróże piesze. Bardziej atrakcyjny i użyteczny transport zbiorowy stworzy większe możliwości wyboru środka transportu i tym samym powinno to znacząco wpłynąć na zmniejszenie uzależnienia od samochodu. Podróże wykorzystujące samochód indywidualny powinny się odbywać tylko w sytuacjach, w których konieczna jest wysoka elastyczność przemieszczenia lub cele podróży są rozproszone.

Tak więc przewodnią ideą koncepcji sieci obywatelskiej jest stworzenie atrakcyjnego łańcucha usług "od drzwi do drzwi" w pasażerskim transporcie zbiorowym. Wymaga to działań integracyjnych w trzech obszarach:

- integracji różnych środków transportu zbiorowego,
- integracji transportu indywidualnego i zbiorowego,
- integracji polityki transportowej z innymi politykami (np. z planowaniem przestrzennym).

Integracja transportu w wymienionych powyżej obszarach będzie możliwa tylko na drodze współdziałania w wielu dziedzinach politycznych i na różnych szczeblach: lokalnym, regionalnym, krajowym.

Jako podstawowy problem do rozwiązania „Sieć obywatelska” wymienia dostęp do systemu transportu pasażerskiego. Aby taki atrakcyjny system „od drzwi do drzwi” rzeczywiście mógł w pełni funkcjonować, konieczne jest uwzględnienie potrzeb osób o ograniczonej mobilności oraz przyłączenie obszarów generujących podróże i regionów peryferyjnych i wiejskich do transportu zbiorowego. Innym aspektem dostępności systemu transportu zbiorowego jest jego dostępność ekonomiczna, co oznacza dostosowanie poziomu taryf do możliwości społeczeństwa, a także przygotowanie usług, pożądaných przez potencjalnych klientów.

Kolejne istotne dla atrakcyjności transportu zbiorowego problemy to zdecydowana poprawa bezpieczeństwa podróży oraz jakości oferowanych usług przewozowych. Poprawa bezpieczeństwa będzie możliwa poprzez spełnienie określonych standardów, dotyczących przygotowania taboru i infrastruktury stacyjnej (np. jakości oświetlenia) oraz zapewnienie odpowiedniej jakości obsługi: kwalifikacji i liczby personelu na służbie. Poprawa jakości przewozu oznacza zapewnienie wygody podróżowania, w tym:

- atrakcyjnego czasu podróży,
- dobrej niezawodności i częstotliwości połączeń,
- czystości i komfortu,
- łatwo dostępnej i aktualnej informacji,
- dogodnych systemów biletowych,
- elastyczności.

Obszarami działań integracyjnych powinny być rozkłady jazdy, bilety, terminale multimodalne, np. terminale Park-and-Ride, informacja, a także priorytet dla transportu publicznego. Działania te leżą przede wszystkim w kompetencji władz krajowych, lokalnych, regionalnych, współpracujących z przewoźnikami i pasażerami. Stąd wynika ograniczona rola Komisji Europejskiej, głównie polegająca na zapewnieniu użytecznych instrumentów dla władz, operatorów oraz grup użytkowników, a także na stworzeniu właściwych ram politycznych dla zrównoważonego rozwoju ruchliwości.

Wsparcie Komisji Europejskiej dla władz krajowych w zakresie tworzenia sieci obywatelskiej polega w związku z tym na:

1. Pomocy w wymianie informacji, promocji i upowszechnianiu najlepszych rozwiązań,
2. Pomocy we wdrażaniu benchmarkingu (analizy porównawczej najlepszych rozwiązań),

3. Ustaleniu odpowiednich ram politycznych dla:

- uwzględniania transportowych aspektów w planowaniu przestrzennym,
- stosowania systemów zarządzania ruchliwością,
- bardziej sprawiedliwych i efektywnych opłat w transporcie publicznym,
- promocji zastosowań telematyki,
- ujednolicania norm konstrukcji pojazdów,
- rozwiązywania problemów przewozowych kobiet i osób z ograniczeniami ruchowymi,
- usług o charakterze dobra publicznego,
- oraz zasad konkurencji w lokalnym i regionalnym transporcie pasażerskim.

Zgodnie z zasadą subsydiarności zadaniem UE będzie przede wszystkim udzielanie wsparcia i pobudzanie do wprowadzania zmian.

4. PODSUMOWANIE

Cechą współczesnych społeczeństw europejskich jest ich wysoka mobilność, wymagająca usług przewozowych o coraz wyższej jakości. Wizję systemu transportu pasażerskiego, spełniającego takie wymagania i jednocześnie przyjaznego środowisku, zawierają dokumenty programowe europejskiej polityki transportowej. Zasadnicze koncepcje przeobrażeń transportu w kierunku tej wizji powstały w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, jednak nadal jest ona aktualna.

W dokumencie „Sieć Obywatelska” Komisja Europejska proponuje całkowitą zmianę jakości transportu zbiorowego poprzez jego kompleksowe ujęcie, które obejmuje:

- planowanie sieci transportu, uwzględniającej różne środki przewozowe oraz rozwój infrastruktury, w celu stworzenia dobrych połączeń i wygodnych przesiadek;
- projektowanie usług transportowych, łączących przejazdy różnymi środkami przewozowymi, w różnym zasięgu odległości, ze skoordynowanymi rozkładami jazdy;
- projektowanie usług zintegrowanych, obejmujących przewóz, informację dla podróżnych, system biletowy oraz opłaty niezależnie od środka transportowego.

Taki sprawny i szybki system przewozów pasażerskich umożliwi dogodne połączenia wewnętrzne regionów z ich ośrodkami rozwoju, a następnie, poprzez połączenia z metropolią, także dostęp do układów globalnych. Celem tych działań powinno być zagwarantowanie mobilności ludności, czyli możliwości swobodnego przemieszczania się do różnych, dowolnie wybranych miejsc, w których następuje zaspokojenie różnorodnych potrzeb człowieka. Swoboda przemieszczania daje możliwość:

- szerokiego wyboru miejsca pracy,
- kontynuowania i uzupełniania wykształcenia na różnych poziomach;
- urozmaiconego spędzania wolnego czasu,
- większego wyboru dóbr konsumpcyjnych,
- swobodnego wyboru miejsc zamieszkania.

Mobilność, zapewniając swobodny przepływ ludzi i dóbr, umożliwia także ich optymalne wykorzystanie, a więc jest jednym z warunków wzrostu gospodarczego. Chcąc wykorzystać wszystkie szanse rozwojowe, również Polska będzie musiała podjąć wysiłki, aby zapewnić rozwój transportu pasażerskiego we wskazanym w dokumentach europejskich kierunku. Wydaje się jednak, że jednym z pierwszych zadań będzie zmiana sposobu myślenia, zarówno władz odpowiedzialnych za transport pasażerski, jak i samych obywateli.

Literatura

1. Januskiewicz W.: Kierunki dostosowania polskiego transportu do Unii Europejskiej. „Spedycja, Transport, Logistyka”, nr 5/2004.
2. Biała Księga. Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji. Tłumaczenie wydane przez Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
3. Sieć obywatelska. Wykorzystanie potencjału publicznego transportu pasażerskiego w Europie. (The Citizens Network). Zielona Księga Komisji Europejskiej. Bruksela – Luksemburg 1996. Wydane przez Izbę Gospodarczą Komunikacji Miejskiej.

Abstract

Full integration and development of the countries in EU needs further adaptation and transformation of the transport. Main directions of changes until the year 2010 have been named by "White Book" in September, 2001. Some of the transportation areas need to be taken over by a public transport, including railway transport. It is expected that the changes in local and regional transport will happen through liberalization of the transport markets. Proper regulation considering that matter are being prepared. It is also important to improve the quality of the public transport. A good example of public transport is given by Citizens' Network. The main idea of citizens network is to integrate different systems of public transport, its accessibility and high quality of services.