

Anna MEŻYK<sup>1</sup>

## TRANSPORT ZBIOROWY W POLITYCE TRANSPORTOWEJ POLSKI

**Streszczenie.** Zrównoważony rozwój został przyjęty jako nadrzędny cel światowej polityki transportowej. Potrzeby przewozowe społeczeństwa powinny być zaspokojone przy jednoczesnej minimalizacji uciążliwości transportu dla środowiska. W transporcie pasażerskim oznacza to konieczność stworzenia sprawnego systemu transportu publicznego dla różnych zasięgów odległości. W referacie zostały przedstawione przedsięwzięcia w tym zakresie, ujęte w dokumentach programowych polskiej polityki transportowej. Szczególnie uwypuklone zostały zagadnienia związane z regionalizacją pasażerskich przewozów kolejowych.

## PUBLIC TRANSPORTATION IN POLISH TRANSPORT POLICY

**Summary.** The sustainable development has been accepted world-wide as a superior objective of the transport policy. The transportation needs of the society have to be satisfied with simultaneous minimizing of the environment pollution. For the passenger transportation it means a necessity for developing an effective system of public transport services for various ranges of travel. The paper presents the enterprises to rich that aim proposed by the polish transport policy. The problems related to the regionalisation of the railway passenger transport services were shown more in detail.

### 1. WPROWADZENIE

Transport, ze względu na swój usługowy charakter, towarzyszy większości działań, podejmowanych przez społeczeństwo. Wraz z rozwojem gospodarczym i wzrostem ogólnej aktywności ludzi rosną też zadania i wymagania, stawiane wobec transportu. Zadaniem polityki transportowej jest zatem rozpoznawanie wyzwań współczesności i zadań dla systemu transportowego oraz formułowanie takich programów rozwoju transportu, które umożliwią osiąganie jego pożądanej sprawności i jakości.

Jednym z najbardziej palących problemów społecznych i gospodarczych pod koniec XX w. stało się zanieczyszczenie środowiska, osiągające już stopień zagrażający zdrowiu i życiu człowieka. Problem ten rozwinął się jako konsekwencja wzrostu gospodarczego, opartego na obsłudze potrzeb przewozowych przez transport samochodowy. Transport jest jednym z głównych i stale wzrastających źródeł uciążliwości: zanieczyszczenie powietrza, gleby i wody, hałas, wypadki, zatłoczenie dróg to zjawiska występujące stale w większości miast i na coraz większej długości dróg. Pogarszająca się jakość środowiska jest szczególnie

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

dotkliwa dla znacznej części ludności, zamieszkującej tereny zurbanizowane. Obserwowana ostatnio tendencja rozwoju miast w postaci „rozlewającej się plamy” sprawia, że coraz większe obszary i coraz więcej ludzi narażonych jest na szkodliwe efekty funkcjonowania transportu.

Redukcja tych uciążliwości jest trudna do osiągnięcia, ze względu na rolę spełnianą przez transport samochodowy. Samochód jest obecnie najbardziej dostępnym i elastycznym środkiem transportu, a w przewozach pasażerskich pełni ponadto bardziej złożoną funkcję, wykraczającą daleko poza znaczenie czysto transportowe [1]. Polityka transportowa staje więc przed pilnym zadaniem wskazania takich kierunków rozwoju transportu, które będą wspierać mobilność społeczeństwa, ale także ograniczą niekorzystne skutki rozwoju motoryzacji. Tym powszechnie zaakceptowanym kierunkiem rozwoju transportu jest rozwój zrównoważony.

Według wypracowanej w ramach OECD definicji transport zrównoważony ze środowiskiem to taki transport, który nie zagraża ludzkiemu zdrowiu lub ekosystemom i spełnia potrzeby przemieszczania osób i towarów zgodnie z zasadami: wykorzystywania odnawialnych zasobów poniżej ich możliwości regeneracji oraz wykorzystywania nieodnawialnych zasobów poniżej możliwości rozwoju ich odnawialnych substytutów [2].

W szczególności zrównoważony transport powinien:

- zapewnić dostępność celów transportowych w sposób bezpieczny, nie zagrażając zdrowiu ludzi i środowisku w sposób równy dla obecnej i przyszłych generacji;
- funkcjonować efektywnie, obsługując gospodarkę i rozwój regionu;
- oferować możliwość wyboru środka transportowego;
- ograniczać emisję i odpady w ramach możliwości zaabsorbowania ich przez środowisko przy minimalizacji zajęcia terenu i emisji hałasu;
- zużywać odnawialne zasoby w ilościach możliwych do ich odtworzenia przez odnawialne substytuty.

Analizy przeprowadzane w niektórych krajach wskazują, że w przypadku podjęcia radykalnych działań można oczekiwać zbliżenia się do stanu zrównoważenia w dziedzinie transportu nie wcześniej niż za co najmniej 25-35 lat [3]. Zasady zrównoważonego rozwoju zostały przyjęte formalnie również przez Polskę. Polska zaakceptowała szereg rezolucji i decyzji, opracowanych w ramach organizacji i konferencji światowych. Proponowane w tych dokumentach kierunki działań znalazły swoje odzwierciedlenie także w zapisach dokumentów polskiej polityki transportowej.

## 2. DOKUMENTY PROGRAMOWE POLSKIEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ

Potrzeba sformułowania założeń i programu polityki państwa w obszarze transportu była wielokrotnie podnoszona przez środowiska specjalistów od razu po wszczęciu procesu transformacji systemowej. Było oczywiste, że system transportowy Polski w ówczesnym kształcie i mechanizmach funkcjonowania nie odpowiada nowym uwarunkowaniom i potrzebom, nakierowanym głównie na rozwój współpracy gospodarczej z Unią Europejską. W zakresie transportu pasażerskiego wytyczne Unii Europejskiej nie są tak wiążące jak w przypadku transportu towarowego. Większość zapisów w dokumentach programowych polskiej polityki transportowej jest zatem odzwierciedleniem deklaracji i zamierzeń aktualnych ekip rządzących.

Pierwszy taki zwarty dokument programowy, pod nazwą „Polityka transportowa - program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie”.

został opracowany w roku 1993 w wyniku prac prowadzonych w ramach Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, a następnie, po zaakceptowaniu przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, przedłożony do dyskusji sejmowej [4]. Opublikowana wersja tego dokumentu ukazała się 25 października 1994 roku. Do uchwalenia programu polityki transportowej w Sejmie jednak nie doszło.

Podczas dyskusji nad tym dokumentem wniesiono szereg zastrzeżeń, także w odniesieniu do jego szczegółowości, realności wykonania zamierzeń i rozmiaru (ponad 230 stron). Mimo to wiele z przyjętych założeń programowych znajdowało swoje odbicie w praktyce realizacyjnej kolejnych rządów, co wynikało głównie z faktu, iż wspólnym celem kolejnych rządów było dążenie do uzyskania członkostwa Polski w Unii Europejskiej, wymuszając odpowiednie dostosowania w transporcie.

W opracowaniu tym jako podstawowe cele programu w odniesieniu do transportu zbiorowego wymieniano zapewnienie ekonomicznej dostępności usług zbiorowego transportu osób, przy jednoczesnej komercjalizacji usług i zwiększeniu jego atrakcyjności w stosunku do motoryzacji indywidualnej.

Podkreślono, że główny finansowy wysiłek państwa zostanie skierowany na usunięcie niewydolnych punktów w systemie transportowym i stworzenie układu wysoko wydajnych arterii komunikacyjnych, w tym płatnych autostrad i linii kolejowych o podwyższonych parametrach technicznych. Przyjęto także, że podstawowe znaczenie w integracji Polski z Unią Europejską będzie miał transport drogowy; jednak ze względu na zagrożenia, jakie niesie jego niekontrolowany rozwój, państwo będzie zabiegać o to, by rola kolei nie uległa obniżeniu.

Kolejny dokument programowy, już znacznie mniej obszerny i uwzględniający zmienione w międzyczasie realia, ukazał się jako projekt „Założeń polityki transportowej państwa na lata 2000 – 2015 dla zrównoważonego rozwoju”; w sierpniu 2000 r. „Założenia polityki transportowej...” poddano konsultacjom w środowiskach zawodowych i społecznych. Projekt „Polityki transportowej państwa...” został przyjęty przez Radę Ministrów w październiku 2001.

„Polityka transportowa państwa...” przedstawia diagnozę i założenia do kształtowania całego systemu transportowego i poszczególnych gałęzi transportu. Już w tytule zawarte zostało określenie głównego celu prezentowanego programu, którym jest osiągnięcie stanu zrównoważenia systemu transportowego, w pięciu aspektach: pod względem technicznym, przestrzennym, gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Czynnikiem ekologicznym jest tu rozumiany zgodnie z przyjętymi definicjami ekorozwoju, jako kierunek, którego istotą jest dążenie do zachowania walorów nieodnawialnych przyrody.

Celem przygotowania „Polityki transportowej...” było uzgodnienie po stosownych analizach oraz dyskusji politycznej i profesjonalnej podstaw polityki państwa w sektorze transportu. Uzgodnienie to w założeniu twórców „Polityki...” stanowić miało podstawę do działań administracji rządowej i samorządowej w realizacji zadań publicznych z zakresu transportu i dziedzin pokrewnych.

Dokument koncentruje się na zagadnieniach uznanych przez jego twórców za priorytetowe oraz na instrumentach wdrożenia polityki, w tym przede wszystkim – na finansowaniu i zasadach zarządzania. Przedstawia także możliwości z zakresu pozyskania kapitału z sektora prywatnego oraz Międzynarodowych Instytucji Finansowych. Jako podstawę planów infrastrukturalnych przyjęto dotychczasowe plany sieci drogowej, kolejowej, portów morskich, rzecznych i lotniczych. Tylko w niektórych dziedzinach zawarte zostały założenia finansowania. Nie są to jednak informacje wiążące, szczególnie że w okresie przygotowania dokumentu nastąpiły istotne zakłócenia funkcjonowania finansów publicznych.

Data przyjęcia opracowania, październik 2001 r., wskazuje na to, że został on niejako przejęty przez rząd obejmujący władzę w tamtym okresie.

Poza wymienionym dokumentem w ramach prac resortu transportu powstały jeszcze inne, dość liczne dokumenty z zakresu polityki transportowej. Trudno je uznać za jednolity program, są bowiem albo dość ogólne, nie objęte harmonogramem realizacyjnym, albo odnoszą się tylko do wybranych zagadnień.

Tak więc programy polityki transportowej zawarte są w różnych dokumentach, obejmujących różny zasięg czasowy i różne priorytety rozwojowe transportu. Według daty powstania są to następujące pozycje:

- Narodowa strategia rozwoju transportu na lata 2000 – 2006, opracowana w styczniu 2000r.,
- Polityka transportowa państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju, przyjęta w październiku 2001 r.,
- "Infrastruktura - klucz do rozwoju", program stanowiący integralną część „Strategii gospodarczej rządu SLD-UP-PSL Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 29 stycznia 2002 r.,
- Sektorowy program operacyjny – Transport – Gospodarka Morska – na lata 2004 – 2006, będący częścią „Narodowego planu rozwoju”, opracowany we wrześniu 2002,
- Strategia rozwoju sektora transportu w latach 2004 - 2006 dla wykorzystania środków z Funduszu Spójności UE; opracowana we wrześniu 2002 r.

Jeszcze w grudniu 2002r. dokumenty te były prezentowane jako oficjalne programy polityki transportowej na stronach internetowych Ministerstwa Infrastruktury. W chwili powstania niniejszego artykułu (maj 2003) żaden z nich nie jest dostępny tą drogą. Niewątpliwie dokumentem najbardziej aktualnym, wyrażającym priorytety aktualnego rządu i jego polityki w zakresie transportu, jest „Sektorowy program operacyjny – Transport – Gospodarka Morska – na lata 2004 – 2006”, powstały we wrześniu 2002. Priorytety polityki wyrażone w tym programie, jak i w innych dokumentach średnio- i krótkoterminowych są jednoznacznie podporządkowane akcesji Polski do UE i nakierowane na rozwój infrastruktury transportu. Jednocześnie trudno jest zidentyfikować zamierzenia dotyczące realizacji celów w innych obszarach transportu.

Opracowanie „Polityka transportowa państwa na lata 2001 – 2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju” jest w tej sytuacji jedynym dokumentem programowym polityki transportowej Polski, obejmującym perspektywę kilkunastu lat, konieczną do wdrożenia zasad zrównoważonego rozwoju.

### 3. DZIAŁANIA NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU TRANSPORTU W PROGRAMIE POLITYKI TRANSPORTOWEJ

Z diagnozy stanu transportu w Polsce, zawartej w „Polityce transportowej...” wynika, że jest on daleki od stanu zrównoważenia we wszystkich pięciu wcześniej wymienionych aspektach, przy czym najbardziej pod względem ekologicznym [5]. Jako najbardziej niepokojące przykłady zaburzenia równowagi w relacji transport-środowisko w odniesieniu do transportu pasażerskiego autorzy dokumentu wymieniają m.in.:

- niekorzystne zmiany w podziale pracy przewozowej na poszczególne rodzaje transportu (znaczny wzrost natężenia ruchu drogowego i spadek udziału transportu kolejowego);
- liczby ofiar wypadków drogowych w Polsce, znacznie przewyższające wskaźniki innych krajów europejskich o podobnym poziomie motoryzacji;

- systematyczny spadek udziału transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich, na rzecz wzrostu udziału motoryzacji indywidualnej;
- niedostateczna jakość transportu zbiorowego, powodująca brak wyraźnych korzyści dla jego użytkowników (nienowoczesny tabor, brak priorytetów w ruchu dla transportu zbiorowego, niespójne rozkłady jazdy i systemy taryf);
- ogromne zaniedbania w jakości infrastruktury kolejowej, powodujące zaburzenia w funkcjonowaniu tej gałęzi transportu;
- brak rozpowszechnienia alternatywnych form transportu, takich jak ruch rowerowy i pieszy,
- zagrożenie hałasem, pochodzącym z transportu drogowego, kolejowego i lotniczego i stałe zmniejszanie istniejących stref ciszy;
- poprawa jakości powietrza, osiągnięta dzięki restrukturyzacji przemysłu, oszczędności energii i wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań technicznych, jest zagrożona przez wzrost ruchu samochodowego i zatłoczenia.

Zgodnie z założeniami omawianego dokumentu realizacja celu strategii długookresowej - osiągnięcie stanu zrównoważenia transportu ma nastąpić głównie poprzez ewolucję istniejącego systemu. Nowe rozwiązania powinny się opierać na możliwie maksymalnym wykorzystaniu istniejącego majątku i koncentrować się w sferze organizacji i zarządzania. „Polityka transportowa...” słusznie podnosi konieczność podjęcia działań w określonej kolejności; najpierw konieczne są działania na terenach wrażliwych ze względu na zanieczyszczenie lub szczególnie wartości, następnie na terenach silnie zurbanizowanych oraz w korytarzach transportowych i obszarach kluczowych w systemie transportowym kraju.

Proponowana przez „Politykę transportową ...” strategia ochrony środowiska przed uciążliwością transportu jest zgodna z założeniami polityki ekologicznej Polski, przedłożonej w formie dokumentu do dyskusji sejmowej w lipcu 2000 r.

Dążenie do zrównoważenia systemu transportowego określono w programie polityki transportowej jako **politykę oddziaływania na zachowania użytkowników systemu**, zgłaszających zapotrzebowanie na transport, w wyniku której dochodzi do właściwego ukształtowania się mobilności i podziału przewozów między gałęzie transportu (zasada zarządzania popytem). Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy **transport potraktowany zostanie jako jeden system**, dający różne możliwości realizacji potrzeb użytkowników. Użytkownicy - poszczególni podróżni ze swoimi pojazdami, przedsiębiorstwa i inne organizacje oraz właściciele nieruchomości - kształtują swoje zachowania transportowe w zależności od własnych potrzeb i zapotrzebowań, ale także biorą pod uwagę możliwości oferowane przez system. Te założenia teoretyczne są w pełni zgodne ze współczesną myślą w dziedzinie ekonomiki transportu, zgodnie z którą zarządzanie popytem powinno się opierać na demokratycznej swobodzie wyboru użytkowników systemu. Podejście takie zakłada **istnienie alternatyw przewozowych**, oferujących klientom równoważące usługi.

Zarządzanie popytem może być realizowane poprzez następujące działania:

- racjonalizację zapotrzebowania na usługi transportowe (działania obejmujące wszystkie sektory gospodarki, szczególnie dotyczy to zagospodarowania przestrzennego);
- przesunięcie pracy przewozowej w kierunku mniej zanieczyszczających rodzajów transportu;
- stosowanie przyjaznych środowisku technologii i technik, w tym urządzeń bezpośredniej ochrony otoczenia.

Wspomniany dokument „II Polityka ekologiczna państwa” zawiera analogiczne zalecenia, mierzące do zmniejszenia uciążliwości transportu. Jako priorytetowe wymieniono następujące działania:

- racjonalizację przewozów;
- promocję mniej uciążliwych rozwiązań transportowych (transport zbiorowy, pieszy i rowerowy, kolejowy);
- wprowadzenie proekologicznych systemów taryf;
- wprowadzenie korzystniejszych środowiskowo wymagań dla pojazdów i infrastruktury;
- budowę obwodnic miast.

Jak widać, istnieje zgodność w środowiskach fachowców co do konieczności zarządzania popytem, aby możliwe było przesunięcie przewozów na bardziej ekologiczne gałęzie i formy transportu. Jako oczywiste dopełnienie polityki równoważenia transportu proponuje się systematyczną kontrolę jej skuteczności, głównie poprzez monitorowanie wpływu transportu na otoczenie. Proponowaną metodą monitoringu skutków ekologicznych transportu jest nieprzekraczanie tzw. „ładunków krytycznych zanieczyszczeń”. Konieczna w tym celu jest odpowiednia polityka fiskalna i cenowa państwa, uwzględniająca zasadę „zanieczyszczający płaci” oraz zmierzająca do internalizacji kosztów zewnętrznych transportu.

#### 4. DZIAŁANIA NA RZECZ TRANSPORTU ZBIOROWEGO W ŚWIETLE DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH POLITYKI TRANSPORTOWEJ

Zalecenia polityki ekologicznej i transportowej wyraźnie wskazują na główne zadanie w zakresie transportu pasażerskiego, jakim jest przejście części przewozów przez atrakcyjne dla użytkowników, alternatywne formy transportu, w tym przez transport zbiorowy. Szczególnie dwa sugerowane kierunki działań wymagają bliższego naświetlenia.

**Racjonalizacja** potrzeb transportowych (tzn. likwidacja przemieszczeń „niekoniecznych”) wymaga wprowadzenia zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Nowo powstające źródła ruchu powinny tworzyć warunki sprzyjające przemieszczeniom pieszym i rowerowym oraz funkcjonowaniu transportu zbiorowego. Zauważalne w ostatnich dziesięcioleciach tendencje urbanizacji na kształt „rozlewającej się plamy” obejmują zabudowę tereny o coraz dalszym zasięgu. Jednakże zabudowa tych terenów ma charakter rozproszony, przeważa budownictwo indywidualne, co powoduje powstawanie systematycznych potrzeb dowozowych do centrum miast, nadal głównie skupiających miejsca pracy [5]. Obsługa tych stref podmiejskich jest zdominowana przez transport indywidualny, gdyż mała koncentracja zabudowy i mała wielkość strumienia podróżnych oraz wydłużenie tras przewozu podważają ekonomiczne podstawy organizacji transportu zbiorowego.

**Przesunięcie pracy przewozowej w kierunku mniej zanieczyszczających rodzajów transportu** wymaga najpierw utworzenia alternatywnych systemów przewozowych. Obsługa większości przewozów lądowych może się odbywać przy użyciu różnych środków transportu. Wybór środka transportu i trasy przewozu jest zawsze wynikiem decyzji podróżnego, zależy jednak od warunków oferowanych przez gałęzie transportu. W przypadku transportu zbiorowego usługa przewozu musi być lepsza lub co najmniej tak samo dobra, jak przejazd samochodem indywidualnym; inaczej wybór użytkownika pozostanie przy motoryzacji indywidualnej.

Jednym z ważniejszych kryteriów wyboru gałęzi transportu jest czas przejazdu. Jednak właśnie czas przejazdu w transporcie zbiorowym prawie w ogóle nie zależy od przewoźnika. Np. czas przejazdu pojazdów transportu miejskiego zależy bezpośrednio od sposobu zarządzania ruchem i drogami na danym obszarze. Brak uprzywilejowania dla komunikacji miejskiej uniemożliwia osiągnięcie przewagi czasowej. Podobnie w komunikacji

kolejowej, czas przejazdu zależy w dużej mierze od jakości infrastruktury i taboru, a to z kolei jest wynikiem priorytetów i działań właściciela, czyli państwa.

Ważnym czynnikiem atrakcyjności transportu zbiorowego jest jego funkcjonowanie jako zintegrowanego systemu. Posługiwanie się własnym samochodem daje jego użytkownikowi wiele korzyści, przy minimalnym wysiłku. System transportu publicznego powinien również wymagać jak najmniej wysiłku - przy pozyskaniu informacji, nabyciu biletu, przesiadaniu się, itd. Takie warunki spełnić może tylko system jednolity, integrujący różne środki transportu. Tymczasem często przewoźnicy konkurują ze sobą, odbierając sobie klientów i w końcu tracąc ich dla komunikacji zbiorowej w ogóle.

Włączenie do transportu miejskiego na równych prawach przemieszczania się rowerem i pieszo wymaga stworzenia odpowiedniej, bezpiecznej i dobrze skonfigurowanej infrastruktury. Bez sieci ścieżek rowerowych, przechowalni rowerów czy atrakcyjnych ciągów ruchu pieszego te formy przemieszczania pozostaną tylko okazjonalną aktywnością czasu wolnego i nie będą miały walorów systemu alternatywnego. Wyłącznie słowna promocja ruchu rowerowego nie spowoduje zmiany modal split.

Kształtowanie spójnego i atrakcyjnego dla użytkowników systemu transportu wymaga więc różnorodnego oddziaływania na warunki wyboru środka transportu przez ludzi i podmioty gospodarcze. Są to oddziaływania o charakterze przestrzennym, ekonomicznym i organizacyjnym, podejmowane na różnych szczeblach zarządzania. W świetle dokumentu „Polityka transportowa...” wobec transportu w skali lokalnej będzie utrzymana zasada odpowiedzialności gmin. Odpowiedzialność ta obejmuje zarówno kształtowanie lokalnej infrastruktury i lokalnego transportu zbiorowego, jak i kształtowanie zachowań komunikacyjnych, prowadzących do racjonalizacji użytkowania samochodu.

Docelowym modelem organizacji transportu zbiorowego w zakresie regularnych usług transportu zbiorowego ma być przejęcie zadań organizatora i koordynatora przez samorządy województw, powiatów i - jak obecnie - gmin w skali lokalnej. Do zadań organizatora będzie należeć określenie zakresu usług publicznych, taryf, pomocy dla przewoźników oraz pełnienie nadzoru nad realizacją usługi. Przewoźnicy mają być wyłaniani w trybie zamówień publicznych, a utracone wpływy, spowodowane nałożonymi obowiązkami taryfowymi i świadczeniem usług na liniach nierentownych, zostaną wyrównane przez samorządy.

W omawianym dokumencie nie ma jednak bardziej konkretnych wskazań, odnoszących się do finansowania i koordynacji przedsięwzięć, koniecznych w celu promowania i wdrażania działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Instrumenty wdrażania polityki transportowej, będące domeną państwa, to przede wszystkim instrumenty prawne. W tej dziedzinie przewidziano dokończenie prac nad ustawą o publicznym transporcie zbiorowym oraz przyjęcie wieloletniego programu rozwoju transportu zbiorowego, ze szczególnym uwzględnieniem transportu szynowego.

Pomoc państwa wobec systemów regionalnych będzie się opierać głównie na współpracy zainteresowanych resortów z samorządami. Tylko w przypadku obszarów szczególnie wrażliwych na uciążliwość transportu (obszary metropolitalne) przewiduje się możliwość współfinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa, pod warunkiem ujęcia ich w planach rozwoju regionu.

Przedstawione założenia polityki transportowej w zakresie organizacji transportu zbiorowego zawierają szereg deklaracji, zgodnych także z głównymi kierunkami polityki europejskiej. W „Polityce transportowej...” przyjmuje się jako jedno z głównych zobowiązań państwa zapewnienie funkcjonowania transportu pasażerskiego, jednak podstawową formą realizacji tego zobowiązania ma być przejęcie zadań organizatora i koordynatora komunikacji publicznej przez samorządy, przy pełnej refundacji dla przewoźników utraconych korzyści z tytułu respektowania narzuconych przez organizatora taryf. Pełne wdrożenie tej zasady wiąże się z restrukturyzacją przedsiębiorstw PKP i PKS. Odpowiedzialność państwa w zakresie

regionalnej i lokalnej infrastruktury dla transportu pasażerskiego ma być ograniczona do zadań przekraczających możliwości gremiów lokalnych, szczególnie w transporcie szynowym i w obsłudze metropolii.

W dalszej części referatu zostaną przedstawione zasady regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce, jako przykład realizacji przedstawionych założeń polityki transportowej.

## 5. REGIONALIZACJA KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH W POLSCE A POLITYKA TRANSPORTOWA

Istotą procesu regionalizacji przewozów pasażerskich jest przeniesienie kompetencji i odpowiedzialności za organizację pasażerskiego transportu publicznego w regionie z władzy państwowej na poziom władzy regionalnej, samorządowej. Regionalizacja w transporcie jest także elementem szerszego i trwającego już od wielu lat procesu decentralizacji systemów gospodarczych krajów europejskich, któremu towarzyszy wzrost roli i znaczenia regionów. Przeniesieniu kompetencji decyzyjnych zazwyczaj towarzyszy strumień zasilania finansowego, skierowany do samorządu i przeznaczony na organizację transportu regionalnego, w tym na wyrównanie deficytu przewoźników w związku z wykonywaniem usług przewozowych. Takie rozwiązanie jest w pełni zgodne z zasadami realizacji usług o charakterze obowiązku publicznego, sprecyzowanymi w dokumentach Unii Europejskiej.

Jednak regionalizacja nie może być rozpatrywana tylko jako dodatkowe zadanie dla samorządów w procesie decentralizacji uprawnień władzy lub, w przypadku przewozów kolejowych, jako gwarantowana pomoc dla przedsiębiorstwa kolejowego. Zasadniczym celem regionalizacji przewozów kolejowych jest stworzenie alternatywnego dla motoryzacji indywidualnej systemu obsługi regionalnych potrzeb przewozowych. Jego podstawą ma być transport zbiorowy, a zwłaszcza ekologiczny transport kolejowy.

Pierwszym krajem europejskim, w którym zaczęto wdrażać regionalizację pasażerskich przewozów kolejowych była Szwecja. Już w latach siedemdziesiątych we wszystkich 23 hrabstwach tego kraju utworzono Regionalne Zarządy Transportu (LTHM), którym powierzono kompetencje w zakresie transportu regionalnego, z wyjątkiem transportu kolejowego. W ramach reformy kolei, uchwalonej w 1988 roku, przyznano Zarządom także koncesje na przewozy pasażerskie na kolejowych liniach regionalnych. Budżet państwa przekazał dotacje na dofinansowanie usług przewozowych i na inwestycje, związane z kolejową siecią regionalną i innymi obiektami transportu publicznego.

Podstawy prawne regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce stworzyła nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym, uchwalona razem z ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP w 2000 r.[7].

Przewozy regionalne zostały zdefiniowane jako kolejowe przewozy pasażerskie w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiednim województwem. Organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich włączono do zadań własnych samorządu województwa, natomiast jako źródło finansowania wskazano środki finansowe, pochodzące z dotacji, ustalonej corocznie w ustawie budżetowej oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do zawierania umów z przewoźnikiem kolejowym na wykonywanie przewozów regionalnych.



Ustawa zawierała także postanowienia o wysokości dofinansowania przewozów regionalnych. Całkowity poziom dofinansowania został ustalony na poziomie 800 mln zł przez kolejnych pięć lat do roku 2005; w następnych latach przewidziano ewentualne zwiększenie tej kwoty. Co najmniej 10% tych środków było przeznaczane na nabywanie kolejowych pojazdów szynowych do przewozów regionalnych. Zapisy o finansowaniu przewozów regionalnych nigdy nie zostały całkowicie wykonane [8]. W konsekwencji w Polsce postępuje proces zawieszania kursów pociągów regionalnych i zamykania linii kolejowych.

Już w marcu 2003 r. niektóre zasady regionalizacji kolejowych przewozów pasażerskich zostały zmienione [9]:

- wprowadzono definicję obowiązku służby publicznej, jako zobowiązanie przewoźnika kolejowego do zapewnienia wykonywania po określonych liniach przewozów kolejowych, spełniających określone wymogi co do regularności i taryf, których przewoźnik ten nie wykonywałby, kierując się jedynie interesem handlowym;
- utrzymano jako zasadę przekazywanie dotacji z budżetu państwa samorządom wojewódzkim na organizowanie regionalnych przewozów kolejowych, będących nadal zadaniem własnym województw;
- utrzymano w mocy zasady podziału dotacji budżetowej między poszczególne województwa oraz ogólne zasady organizowania i dotowania kolejowych przewozów regionalnych;
- brak jest jednak jakichkolwiek zobowiązań państwa co do wysokości tej dotacji; środki finansowe będą ustalone corocznie w ustawie budżetowej;
- nie ma również zobowiązania przeznaczania części tych środków na tabor do przewozów regionalnych.

Jedynym konkretnym zobowiązaniem państwa w kwestiach finansowych jest postanowienie o przekazywaniu przewoźnikom kolejowym dotacji przedmiotowej na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg taryfowych. Jednak również wysokość i tej dotacji zależy od corocznych ustaleń w ustawie budżetowej, a jak pokazuje praktyka, nie musi to oznaczać pełnej rekompensaty dla przewoźnika.<sup>2</sup>

O jakości oferty przewozowej w regionalnych przewozach kolejowych decyduje więc ostatecznie wielkość zasilania finansowego, nie tylko na zakup usług przewozowych, ale także na modernizację infrastruktury i taboru. Atrakcyjne przewozy regionalne, takie jak np. w Niemczech, wymagają corocznie dofinansowania rządu 7 mld Euro. Jest to w warunkach polskich kwota nierealna. Jednak również ważne dla osiągnięcia celów regionalizacji - stworzenia atrakcyjnej alternatywy transportu publicznego wobec motoryzacji indywidualnej - jest organizacyjne włączenie transportu kolejowego w system transportu regionalnego.

W Polsce poszczególne szczeble samorządów zajmują się problematyką transportową w oparciu o różne akty prawne, przy czym zapisy ustawowe dla trzech szczebli samorządu nie są jednolite. Ustawa o samorządzie terytorialnym przypisuje jednostkom samorządowym zadania publiczne w zakresie transportu i dróg publicznych na ich terytorium, a wykonywanie zadań publicznych przekraczające ich możliwości zasadniczo powinno być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami. Dla gminy jest to zadanie własne jasno sprecyzowane, natomiast dla powiatu i województwa są to sformułowania ogólne, rzadko interpretowane jako obowiązek organizacji pasażerskiej obsługi transportowej. Przy ciągłym braku środków finansowych nie podejmują się one organizacji instytucjonalnej.

<sup>2</sup> W roku 2002 ustawowo zmniejszono kwotę należnej dotacji do 60%.

Istniejące uregulowania prawne nakładają tylko obowiązek koordynacji rozkładów jazdy, rozumiany jako ustalanie wzajemnych połączeń pomiędzy różnymi rodzajami transportu lądowego w punktach stycznych na podstawie rozkładu jazdy pociągów.

W efekcie pasażerską obsługę transportową ponadgminną kształtuje przede wszystkim rynek - samorządom pozostaje jedynie wydanie zezwoleń przewoźnikom oraz bierna postawa zaakceptowania (lub nie) rozkładu jazdy autobusów, czyli działalność w charakterze koordynatora rozkładów jazdy. Prowadzenie koordynacji rozkładów jazdy nie kształtuje jednak obsługi transportowej, lecz jedynie akceptuje propozycje przewoźników. Natomiast obowiązek służby publicznej, wprowadzony jako nowe pojęcie w ustawie o transporcie kolejowym z 2003 r., dotyczy tylko przewoźników kolejowych. Nie pozwala więc władzom samorządowym na kreatywną organizację obsługi potrzeb przewozowych z wykorzystaniem również dostępnego transportu autobusowego. W praktyce rzadko jest wykorzystywany zapis o możliwości tworzenia porozumień między samorządami różnych szczebli dla skutecznego kształtowania transportu.

Doświadczenia pierwszego okresu regionalizacji przewozów kolejowych w Polsce pokazują, iż w obu obszarach: finansowania i organizacji, występują znaczne niedostatki. Wysokość środków budżetowych, przeznaczonych na dofinansowanie usług publicznych, ze względu na trudną sytuację gospodarczą była w założeniach bardzo skromna w stosunku do potrzeb. Jednak jeszcze gorszym zjawiskiem jest wycofywanie się instytucji publicznych z przyjętych zobowiązań, co podważa wiarygodność decyzji ustawowych i wpływa na negatywną ocenę stabilności istniejących rozwiązań. Zniechęca to władze regionalne do głębszego angażowania się w zadania związane z organizacją transportu w regionie, a prywatnych inwestorów do podejmowania kolejowej działalności przewozowej.

Bardzo niekorzystnym zjawiskiem dla kolei jest w ostatnich latach znaczący spadek nakładów finansowych na utrzymanie i modernizację infrastruktury kolejowej. Dotyka to zwłaszcza linii istotnych dla przewozów regionalnych, co z góry przekreśla możliwość podniesienia jakości i szybkości tych przewozów.

Regionalny transport pasażerski w Niemczech, charakteryzujący się wysoką jakością i atrakcyjnością, jest często przywoływany jako przykład szczególnie godny naśladowania. Jednak w tym kraju sprawa integracji systemów transportowych i ściślej współpracy poszczególnych szczebli samorządowych jest przedmiotem uregulowań prawnych na najwyższym szczeblu. Rozwiązania w zakresie regionalizacji, uchwalone w 1994 r., pozostały niezmienione, zgodnie z zapowiedzią do 2001 r., kiedy nastąpiła nowelizacja tej ustawy i ustalenie kolejnych, wyższych kwot na organizację przewozów do roku 2007.

Podsumowując rozważania o regionalizacji przewozów kolejowych, należy podkreślić, że system transportu kolejowego nie może być wyizolowanym systemem przewozowym. Oczekiwania klientów kolei są oczekiwaniami skierowanymi wobec całego systemu transportu zbiorowego. Klienci mogą wybrać indywidualny środek transportu, oferujący podróż „od drzwi do drzwi”, a w związku z tym atrakcyjna, jednolita oferta przewozowa, wraz z jednolitą informacją i systemem biletowym jest jedyną szansą przetrwania dla transportu zbiorowego w ogóle, w tym także dla kolei.

Również w Polsce przyszłość kolejowych przewozów regionalnych jest związana z systemowym uregulowaniem transportu publicznego, którego jak dotąd nie ma. Potrzebne są ustawowe decyzje i centralne działania, wspierające rozwój transportu zbiorowego, w tym transportu kolejowego. Wobec autonomizacji poszczególnych szczebli samorządowych potrzebna jest pewna odgórna presja w kierunku integracji transportu. Potrzebna jest stabilność decyzji, umożliwiająca podejmowanie zobowiązań przez samorządy i przewoźników na zasadzie kontraktów wieloletnich, koniecznych ze względu na planowanie i inwestycje taborowe.

## 6. ZAKOŃCZENIE

W ostatnim dziesięcioleciu XX w. Polska w przyspieszonym tempie przeszła drogę rozwoju do społeczeństwa wysoko zmotoryzowanego, ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami. Problem ten jest dostrzegany przez twórców dokumentu „Polityka transportowa państwa na lata 2001 – 2015 dla zrównoważonego rozwoju”, w którym podnoszona jest konieczność przyjęcia zasad zrównoważonego rozwoju transportu. W tym celu niezbędne jest wzmocnienie roli transportu zbiorowego.

Wzmocnienie roli transportu zbiorowego będzie realne tylko pod warunkiem wzrostu jego atrakcyjności, jako jednolitego systemu, oferującego nowoczesne i szybkie usługi przewozowe wszystkich dostępnych gałęzi transportu. Nowa jakość transportu zbiorowego nie da się osiągnąć bez nakładów finansowych na pewnym poziomie, wystarczającym chociażby na poprawę dostępności i integrację ofert transportu zbiorowego. Pożądana jest także wymiana taboru i rozbudowa odpowiedniej infrastruktury, szczególnie dla kolejowych przewozów regionalnych.

Zadania te nie mogą być zrealizowane samodzielnie przez organa władz regionalnych i lokalnych, w ramach istniejących uprawnień i dostępnych finansów. Konieczne jest więc dokończenie prac nad zapowiadaną w „Polityce transportowej...” ustawą o transporcie publicznym i strategią dla transportu zbiorowego, które nadałyby tym zagadnieniom odpowiednią rangę. Dokumenty takie pozwoliłyby na jasne określenie odpowiedzialności i zasad współpracy podmiotów publicznych oraz gospodarczych w realizacji strategii zrównoważonego rozwoju.

Początek nowej dekady, już w XXI w., przyniósł praktyczną weryfikację założeń polityki transportowej, widoczną w dokumentach programowych obecnej ekipy rządzącej. Weryfikacja ta zawęża krąg zagadnień przewidzianych do realizacji do przedsięwzięć ściśle związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury drogowej, i to głównie leżącej w korytarzach europejskich. Jako uzasadnienie podaje się stan recesji gospodarczej i związaną z tym konieczność koncentracji środków na zadaniach najpilniejszych. W praktyce oznacza to, że na szczeblu centralnym zarządzania poniechane zostały przedsięwzięcia, zmierzające do tworzenia alternatyw przewozowych w transporcie zbiorowym, co jest warunkiem zrównoważonego rozwoju.

Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej to z jednej strony konieczność, dodatkowo uwarunkowana dostępnością na ten cel funduszy Unii Europejskiej. Z drugiej strony, niepokój budzi fakt niemal całkowitego braku środków, przeznaczanych na modernizację infrastruktury kolejowej i poprawę oferty transportu zbiorowego, co prowadzi do stanu, uniemożliwiającego wykonywanie usług przewozowych na przyjętym obecnie i oczekiwany przez klientów poziomie. Jest to również sprzeczne z założeniami europejskiej polityki transportowej.

Podstawowym dylematem w polskiej polityce transportowej jest kwestia wyboru pomiędzy wspieraniem motoryzacji indywidualnej a wspieraniem transportu zbiorowego. Wspieranie motoryzacji indywidualnej jest oczekiwane przez społeczeństwo i przynosi doraźne, wymierne korzyści (np. akcyza paliwowa, wpłaty do budżetu państwa z przemysłu motoryzacyjnego, itp.). Skutki negatywne są odroczone w czasie i rozproszone, ponosi je całe społeczeństwo i środowisko. Natomiast wspieranie transportu zbiorowego, w tym kolejowego, przynosi bieżące, wymierne i dość duże obciążenia finansowe, a korzyści są odroczone i trudno wymierne.

Z doświadczeń polskiej gospodarki wynika, że podejmowanie decyzji przynoszących dalekosiężne pozytywne skutki zawsze było trudne z powodu niekorzystnej sytuacji gospodarczej. Jej przymus skłania do rozstrzygnięć na rzecz doraźnych korzyści, z czym obecnie w szczególnie sposób mamy do czynienia. Konieczność rozwiązania problemów przesuwają się jednak w takiej sytuacji na następne pokolenia, podważając realność zasady zrównoważonego rozwoju.

### Literatura

1. Mężyk A.: Kształtowanie postaw komunikacyjnych - szansą na opanowanie lawiny motoryzacyjnej? *Transport Miejski*, nr 11/1997.
2. Polityka transportowa. Dodatek do Biuletynu Komunikacji Miejskiej nr 23.
3. Wg raportu: EST! Wytyczne transportu zrównoważonego ekologicznie. Materiał konferencji EST, Wiedeń, październik 2000, druk OECD, Paryż /Wiedeń, marzec 2001.
4. Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, 1999.
5. Polityka transportowa państwa na lata 2001 – 2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju, [www.mi.gov.pl](http://www.mi.gov.pl), s. 21.
6. Sarna S.: Wpływ samochodu na przemiany w rozmieszczeniu osadnictwa. „Rozlewająca się urbanizacja. „*Transport Miejski*”, nr 7-8/2001.
7. Ustawa z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. Nr 84, poz. 948; ustawa z 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym. Dz.U. Nr 96, poz.591, z późniejszymi zmianami.
8. Mężyk A.: Regionalizacja przewozów kolejowych w Polsce – pierwsze doświadczenia. „*Przegląd Komunikacyjny*”, nr 11/2002.
9. Ustawa o transporcie kolejowym z dn. 28 marca 2003 r. Dz.U. Nr 86, poz. 789.

### Abstract

Recently Poland became the country of high level of motorization with all its negative consequences. The main long-term document of polish transport policy proposes solution of that problem by introducing the idea of sustainable development. To achieve that it is a necessity to rationalise the transportation needs and straighten the public transport system.

It is very important to integrate various transport modes into one system and increase its quality. Railway should be an important element of this system. New legislation for the regionalization of the railway passenger transport services does not give clear chances for improving its availability and quality. So, it is necessary to complete the research on the strategy for public transport including railway; otherwise the sustainable development is unreachable.