

Plan transportowy województwa podlaskiego – dylematy rozwoju transportu publicznego

Adam Wykowski

Plany transportowe są istotnym instrumentem kreowania rozwoju transportu publicznego. W artykule przedstawiono dylematy kreowania planu transportowego w województwie podlaskim. Autor wskazuje słabe strony tego planu.

Samorząd Województwa Podlaskiego stoi przed niezwykle odpowiedzialnym i trudnym zadaniem. Opracowywany i poddany konsultacjom społecznym plan transportowy [2] nie rozwiązuje w pełni problemu dostępności mieszkańców regionu do komunikacji międzymiastowej. Celem planu transportowego dla województwa podlaskiego powinno być przede wszystkim zbudowanie długofalowego planu działania w zakresie transportu publicznego oraz stworzenie stabilnych warunków prowadzenia polityki transportowej, wykraczających poza ramy czasowe jednej kadencji władz. Tylko duża wyobraźnia i umiejętność przewidywania tego, co będzie pasażerom potrzebne w perspektywie co najmniej 10 lat, wymaga zbadania społecznych oczekiwań i dostosowania infrastruktury do sygnalizowanych potrzeb transportowych. Tymczasem inwestycje infrastrukturalne zostały w tym planie zmarginalizowane. W konsekwencji – modelując układ połączeń – wykorzystano wyłącznie istniejące połączenia drogowe i kolejowe.

W planie transportowym określono jako niezbędne połączenie województwa podlaskiego z krajowymi i międzynarodowymi ośrodkami wzrostu oraz poprawę dostępności komunikacyjnej wewnątrz województwa, warunkującej dostęp do usług publicznych [2, s. 11]. W praktyce oznacza to, że obsługa pasażerska ograniczy się jedynie do kursów pomiędzy stolicą regionu (Białymstokiem) i kilkoma największymi miastami regionu.

Zdaniem autorów projektu planu transportowego dla województwa podlaskiego ustawa o publicznym transporcie zbiorowym [5] (UPTZ) nie zobowiązuje wprost organów wojewódzkich do zaspokajania potrzeb mieszkańców regionu w zakresie pełnej dostępności do publicznego transportu. Zatem Marszałek Województwa Podlaskiego nie ma obowiązku organizacji wszystkich przewozów odbywających się w województwie [2, s. 9]. Tymczasem nadrzędnym zadaniem powinno być stworzenie spójnego systemu, a narzędziem do osiągnięcia tego celu ma być właśnie plan transportowy dla całego województwa.

Plan transportowy powinien zapewnić synchronizację – tak, aby efekt był maksymalnie korzystny dla pasażerów, szczególnie tych mieszkańców małych miejscowości, którym grozi wykluczenie transportowe. Jeżeli nie ma również gwarancji długofalowości, trudno mówić o jakichkolwiek szansach dla świadczenia usług transportowych traktowanych jako biznes. Plan transportowy jest zatem nowym instrumentem, służącym bardziej efektywnemu zarządzaniu regulowanym rynkiem przewozów pasażerskich i usługami świadczonymi na tym rynku, a także stanowiącym dokument umożliwiający lepsze dostosowanie oferty przewozowej do popytu na usługi [4].

Plany gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie muszą być zgodne z planem krajowym. Przy czym partykularne plany mogą powstawać niezależnie od tego, czy plan wyższego szczebla został już stworzony. Jednak po jego ukończeniu plany niższego rzędu będą zapewne wymagać aktualizacji.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 UPTZ uchwalić plan transportowy muszą następujące jednostki samorządu terytorialnego:

- ◆ gminy liczące powyżej 50 tys. mieszkańców,
- ◆ powiaty liczące powyżej 80 tys. mieszkańców,
- ◆ województwa.

Dodatkowo w przypadku, gdy jednostki samorządu terytorialnego zdecydują się współdziałać przy organizacji publicznego transportu zbiorowego na swoim terenie, obowiązują następujące progi:

- ◆ porozumienia i związki międzygminne liczące więcej niż 80 tys. mieszkańców,
- ◆ porozumienia i związki powiatowe liczące więcej niż 120 tys. mieszkańców.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 UPTZ także wszystkie pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, tj. liczące mniej mieszkańców niż wskazano powyżej, mogą przygotować i opublikować plan transportowy dla swojego terenu.

Przygotowanie planu transportowego jest warunkiem koniecznym finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej na swoim terenie. Przewozy takie definiuje się jako powszechnie dostępną usługę w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wykonywaną przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Z kolei publiczny transport zbiorowy to powszechnie dostępny i regularny przewóz osób, wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Z tytułu wykonywania publicznego transportu zbiorowego operatorowi należy się rekompensata w postaci środków pieniężnych lub innych korzyści majątkowych. Zgodnie z tymi regulacjami operator może dostać rekompensatę jedynie za świadczenie usługi przewozu osób, stanowiącej publiczny transport zbiorowy, do wykonywania którego niezbędne jest określenie linii lub sieci komunikacyjnej (określenia tego dokonuje się w planie transportowym). Brak takiego planu skutkuje więc brakiem możliwości finansowania przez organizatora przewozów na jego terenie [3].

Przygotowywane przez samorządy plany transportowe są w wielu przypadkach wykonywane w zbyt dużym pośpiechu, bez należytej dbałości o ich jakość. Ich opracowanie często jest traktowane jak kolejny obowiązek, a nie narzędzie, które może kreować politykę transportową na najbliższe lata.

Jednym z celów propozycji planu transportowego dla województwa podlaskiego, jak już wspomniano, jest poprawa komunikacji stolicy – Białegostoku – ze wszystkimi miastami powiatowymi. Województwo podlaskie jest jednym z mniejszych w kraju – ma ok. 1,2 mln mieszkańców, a – wg danych statystycznych GUS – ok. 60% z nich żyje w miastach. Co czwarty mieszkaniec województwa ponadto mieszka w samym Białymstoku. Przewozy wykonuje 15 operatorów autobusowych na blisko 270 liniach. Największy udział

mają przewoźnicy PKS Białystok, Suwałki, Łomża i Zambrów. Wg statystyk 40,3% miejscowości wiejskich nie jest obsługiwanych przez komunikację publiczną.

Przewozy pasażerskie realizowane są obecnie na 6 liniach kolejowych (nr 6: Zielonka – Kuźnica Białostocka, nr 38: Białystok – Bartoszyce, nr 40: Sokółka – Suwałki, nr 51: Suwałki – Trakiszki, nr 32: Czeremcha – Białystok i nr 31: Siedlce – Siemianówka). Wg danych województwa uruchamianych jest 78 kursów dziennie w 17 relacjach. Sieć kolejowa składa się z ok. 732 km linii, z czego otwartych dla ruchu pasażerskiego pozostaje ok. 520 km. Większość sieci to linie jednotorowe (656 km). Jedynie 222 km to linie zelektryfikowane (ok. 30% sieci). Województwo posiada najniższą gęstość sieci kolejowych w kraju. Przepustowość sieci kolejowej jest wykorzystana średnio w 33%.

Przy opracowaniu planu przyjęto założenie, że wszystkie stolice powiatów w województwie muszą mieć bezpośrednie połączenia z Białymstokiem i stolicami sąsiednich powiatów. Ponadto ustalono ochronę dotychczasowych połączeń autobusowych, które mogłyby nie utrzymać się z działalności komercyjnej. W planie założono, że charakter użyteczności publicznej będzie miało 39 linii autobusowych. Skupione są one wzdłuż korytarzy: Stare Jeżewo – Białystok, Zabłudów – Białystok, Korycin – Białystok, Zambrów i Augustów – Suwałki. Decyzje o sposobie obsługi połączeń wewnątrz powiatów pozostawiono starostom, prezydentom, burmistrzom i wójtom.

Założono, że do roku 2020 r. średni wiek autobusów będzie obniżony z 17 do 10 lat. W 2025 r. minimum 80% całkowitej pracy przewozowej, realizowanej na liniach użyteczności publicznej, powinno być wykonywane z wykorzystaniem autobusów spełniających normę co najmniej Euro 5. Pojazdy dostosowane do przewozu niepełnosprawnych powinny obsługiwać 20% kursów (jednak nie mniej niż po jednym kursie na każdej istniejącej linii).

Władze województwa nie wykluczają żadnej formy wyboru przewoźnika. Przypomnieć tutaj należy, że samorząd województwa posiada 100% udziałów w przedsiębiorstwach PKS, co umożliwiłoby bezpośrednie zawarcie umów ze spółkami jako przewoźnikami wewnętrznymi. Muszą one jednak spełnić wymagania planu, w szczególności dotyczące standardu tarasu.

W transporcie kolejowym nie przewiduje się budowy nowych linii. Przewozy mogą zostać za to wznowione na istniejących trasach, na których ruch pasażerski w tej chwili nie odbywa się. Zakłada się wznowienie kursowania pociągów na linii 52 Lewki – Hajnówka. W dokumencie ujęte są dwa kursy na dobę w relacji z Białegostoku do Hajnówki. Założono również zmiany w ofercie: zmniejszona ma być liczba kursów do Szepietowa w zamian za wprowadzenie połączenia Łapy – Kuźnica Białostocka i Białystok – Hajnówka. Rozczarowuje brak jakichkolwiek planów odnośnie do linii Łapy – Śniadowo – Łomża / Ostrołęka, co uwidoczniłaby niestety odwieczny problem linii stykowych.

Dla lepszego zintegrowania komunikacji międzymiastowej zakłada się wprowadzenie w perspektywie 2025 roku wspólnego biletu na połączenia międzypowiatowe i wewnątrz Białegostoku. W pierwszej kolejności system oparty na bilecie elektronicznym miałby objąć kolej i komunikację miejską w Białymstoku.

Ważnym elementem – z punktu widzenia integracji transportu – jest wprowadzenie węzłów przesiadkowych. W województwie tę rolę pełnią Suwałki, Sokółka, Białystok, Szepietowo, Grajewo i Bielsk Podlaski. Pozostałe ośrodki, w tym Łomża, zostały pominięte. Kluczowy węzeł planuje się zlokalizować w Białymstoku.

Samorządowe przedsiębiorstwa PKS województwa podlaskiego to spółki prawa handlowego, a tym – zgodnie z prawem – nie wolno działać charytatywnie. Realizują one komunikację na liniach łączących ośrodki miejskie z mniejszymi miejscowościami oraz na atrakcyjnych dla pasażerów liniach międzymiastowych. Niestety, jako

że działalność jest czysto komercyjna, to funkcjonują one tak, jak tzw. „busiarze”, czyli zakłady przewozowe realizujące komercyjną komunikację za pomocą wozów dostawczych przystosowanych do przewozu osób (termin i czas kursu dostosowują do żądań pasażera). Oznacza to, że do słabiej zaludnionych obszarów autobus nie przyjedzie w ogóle lub zjawi się tam zaledwie dwa razy w ciągu dnia. W zasadzie zjawić może się tam zarówno autobus PKS, jak i bus, bo w opisywanych realiach oba pojazdy funkcjonują na tych samych zasadach. Ta sytuacja prowadzi do wykluczenia społecznego mieszkańców obszarów słabiej zaludnionych, nie posiadających samochodu i skazanych na odcięcie od świata. Samorządom takich miejscowości, bagatelizującym problem częstotliwości kursów, niestety nie spieszy się do zapewnienia mieszkańcom komunikacji. Właśnie tym zjawiskom chciał przeciwdziałać ustawodawca, budując nowe prawo zmuszające niejako samorządy do zorganizowania komunikacji na własnym terenie.

Wojewódzki plan transportowy będzie w zasadzie dla władz samorządowych przede wszystkim jedną z głównych podstaw do udzielenia zamówienia na usługi w komunikacji publicznej o charakterze użyteczności publicznej przewoźnikom zwanym w ustawie o transporcie zbiorowym „operatorami”.

Wojewódzki plan transportowy to tylko wymóg formalny, który sam w sobie nie będzie rodził faktycznie żadnych skutków prawnych. Jeżeli samorząd wojewódzki lub jednostka samorządu terytorialnego nie zainwestują własnych środków finansowych w realizację faktycznego przejmowania przez nią funkcji organizatora komunikacji publicznej na swoim obszarze, to sam plan transportowy niewiele zmieni [1].

Poprawnie opracowany plan transportowy może jedynie uzmysłowić władzom samorządowym, jak można zorganizować transport publiczny z uwzględnieniem społecznych potrzeb mieszkańców danego regionu. Autor jest jednak sceptyczny co do możliwości wprowadzenia dobrego projektu w życie. Do działania takich rozwiązań potrzebne są znaczne nakłady finansowe i wspólna polityka taryfowa przewoźników, a z tym mogą być problemy.

Bibliografia

1. Dyr T., *Mocne i słabe strony ustawy o transporcie zbiorowym*, „Technika Transportu Szynowego” 2011, nr 1–2.
2. *Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Województwa Podlaskiego. Etap III*, wersja do konsultacji społecznych.
3. Plany transportowe. Centrum pytań i odpowiedzi: <http://www.planytransportowe.pl> (dostęp z dnia 15.10.2013 r.).
4. *Plany transportowe – podmioty odpowiedzialne, wdrażanie, rola*: www.transport.gov.pl (dostęp z dnia 15.10.2013 r.).
5. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym: Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13.

Autor

dr Adam Wykowski – prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Łomży sp. z o.o., wykładowca w Wyższej Szkole Zarządzania i Przedsiębiorczości im. Bogdana Jańskiego w Łomży i w Państwowej Wyższej Szkole Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży.

Transport plan of the Podlaskie voivodship – the dilemmas of the public transport development

Transport plans are an important instrument of the creation of the public transport development. The article presents the dilemma of creating a transport plan in Podlaskie voivodship. The author is pointing the weaknesses of this plan.